

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO “O NOVO DIREITO INTERNACIONAL”

Rogério de Souza Hüttner

EXECUÇÃO FISCAL DA UNIÃO CONTRA ESTADO ESTRANGEIRO

Porto Alegre  
2015

Rogério de Souza Hüttner

## EXECUÇÃO FISCAL DA UNIÃO CONTRA ESTADO ESTRANGEIRO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Internacional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Augusto Jaeger Junior

Porto Alegre  
2015

## RESUMO

Estuda elementos de direito material e processual. Analisa doutrina e legislação sobre Direito Tributário e Direito Internacional Público. Disserta sobre a competência da Procuradoria da Fazenda Nacional. Avalia a possibilidade de execução fiscal contra Estado estrangeiro. Estuda a posição do Supremo Tribunal Federal. Conclui que a imunidade de execução é absoluta.

**Palavras-chave:** Execução fiscal. Estado estrangeiro. Procuradoria da Fazenda Nacional. Imunidade.

## **ABSTRACT**

Studies of the substantive law and procedural elements. Examines doctrine and legislation on Tax Law and Public International Law. Lectures on the competence of the Prosecutor of the National Tax Law. Is considering tax lien against foreign State. Studies the position of the Supreme Federal Court. It concludes that the execution of immunity is absolute.

**Key-Words:** Tax enforcement. Foreign State. Prosecutor of the National Tax Law. Execution immunity.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2 CAPÍTULO I.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 O Direito Tributário.....</b>	<b>7</b>
<b>2.2 O Tributo.....</b>	<b>8</b>
<b>2.3 O Crédito Público.....</b>	<b>9</b>
<b>2.4 A Dívida Ativa.....</b>	<b>11</b>
<b>2.5 A Certidão de Dívida Ativa.....</b>	<b>14</b>
<b>3 CAPÍTULO II.....</b>	<b>16</b>
<b>3.1 O Direito Internacional Público.....</b>	<b>16</b>
<b>3.2 Os Sujeitos do Direito Internacional Público.....</b>	<b>18</b>
<b>3.3 O Estado como Ator Internacional.....</b>	<b>19</b>
<b>3.4 A Missão Diplomática.....</b>	<b>21</b>
<b>3.5 Os Agentes Diplomáticos e Consulares.....</b>	<b>22</b>
<b>4 CAPÍTULO III.....</b>	<b>24</b>
<b>4.1 A Imunidade de Jurisdição.....</b>	<b>24</b>
<b>4.2 A Imunidade de Execução.....</b>	<b>26</b>
<b>4.3 A Ação de Execução Fiscal.....</b>	<b>29</b>
<b>4.4 As Atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.....</b>	<b>30</b>
<b>4.5 A Execução Fiscal contra Estado Estrangeiro.....</b>	<b>34</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>38</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>40</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem a finalidade de fazer um estudo, teórico e prático, sobre a possibilidade de ser ajuizada ação executiva fiscal, por parte da Fazenda Nacional, contra Estado estrangeiro, com uma análise crítica por parte do autor da presente pesquisa.

Serão abordadas as imunidades e prerrogativas dos Estados acreditantes face ao Estado acreditado, no caso o Brasil, levando-se em consideração a legislação, doutrina e jurisprudência dominantes sobre o tema sob o enfoque do crédito público, tributário ou não-tributário.

Para o deslinde da questão ora posta em discussão serão adotadas duas vertentes jurídicas: a material e a processual.

Para a primeira, desenvolvida nos Capítulos I e II, abordam-se temas atinentes ao Direito Tributário, desde o significado desse ramo jurídico, passando pelo tributo, até a inscrição em Dívida Ativa, quando então é gerado um título executivo extrajudicial, bem ainda institutos de Direito Internacional Público relevantes para o presente estudo, como o Estado na condição de sujeito desse ramo do direito, a missão diplomática e os agentes diplomáticos e consulares, com suas respectivas imunidades e prerrogativas.

Já no Capítulo III será estudado o aspecto processual do tema, ou seja, a execução fiscal contra o Estado acreditante propriamente dita, sendo analisadas as imunidades de jurisdição e de execução no seu caráter prático, de foro (o mecanismo de cobrança de créditos fiscais na esfera processual pela ação própria para tal fim), bem ainda a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional na atribuição de recuperar efetivamente esse crédito frente a Pessoa Jurídica de Direito Público Externo, com todos os seus desdobramentos judiciários.

Por fim, no tópico da Conclusão o autor do presente trabalho exporá sua opinião sobre o tema, sem, no entanto, suprimir a realidade jurídico-processual sobre a *Execução Fiscal da União Movida Contra Estado Estrangeiro*.

# CAPÍTULO I

## Direito Tributário

Iniciamos o presente trabalho com a necessária delimitação do mesmo no campo jurídico, mais precisamente quanto a sua localização no direito positivo brasileiro.

É sabido, por lição preliminar em ciência jurídica, que dos fatos sociais decorrem relações jurídicas entre as pessoas, cujo conflito de interesses que lhes é decorrente implica na criação de direito positivo que assim o regule.

Diante dessa necessidade de regular as relações jurídicas em sua vasta manifestação social, ao longo do tempo, chegamos no ramo de direito público tido como tributário.

É por demais interessante a lição de ALFREDO AUGUSTO BECKER que, inobstante as discussões acadêmicas sobre a autonomia do direito tributário como categoria de direito positivo, abordou a relação jurídico-tributária da seguinte forma:

*A regra jurídica especificamente tributária é a que, incidindo sobre fato lícito, assegura a continuidade e a realização da relação constitucional do Estado-Realidade Natural, porque faz uma pessoa qualquer assumir posição no polo negativo da relação constitucional, impondo-lhe um dever jurídico. Direito Tributário é o sistema formado pelas regras jurídicas que disciplinam o nascimento, vida e extinção daquele dever.<sup>1</sup>*

Temos, pois, que a tributação é uma relação jurídica obrigacional, sendo o Estado o credor e, em via de regra, o contribuinte como devedor dessa relação.

---

<sup>1</sup> BECKER, Alfredo Augusto, **Teoria Geral do Direito Tributário**, 4ª edição, 2007, editora Noesis, São Paulo, página 274.

## O Tributo

Na relação jurídico tributária o objeto da mesma é o tributo, ou seja, é ele a prestação jurídica que satisfará o dever outorgado ao devedor.

Para melhor entendimento vejamos o que disse o mestre ALFREDO AUGUSTO BECKER:

*A regra jurídica especificamente tributária é a que, incidindo sobre fato lícito, irradia relação jurídica em cujo polo negativo situa-se, na posição de sujeito passivo, uma pessoa qualquer e em cujo polo positivo, situa-se, na posição de sujeito ativo, um órgão estatal de função executiva e com personalidade jurídica.*

*A relação jurídico tributária (como, aliás, qualquer outra relação jurídica) vincula o sujeito passivo ao sujeito ativo, impondo ao sujeito passivo o dever de efetuar uma predeterminada prestação e atribuindo ao sujeito ativo o direito de obter a prestação.*

*O tributo é o objeto daquela prestação que satisfaz aquele dever.<sup>2</sup>*

De forma mais objetiva podemos considerar o disposto pelo artigo 3º, do CTN, o qual traz a definição adotada pelo nosso ordenamento jurídico para tal instituto:

*Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.<sup>3</sup>*

Embora muitos doutrinadores critiquem essa definição legal, ela é um norte seguro no sistema relativo ao direito tributário, demonstrando cautela do legislador para com essa sensível relação jurídica.

Por sua vez, há aqueles que entendem que a Constituição Federal, no

<sup>2</sup> BECKER, Alfredo Augusto, **Teoria Geral do Direito Tributário**, 4ª edição, 2007, editora Noesis, São Paulo, páginas 277 e 278.

<sup>3</sup> **CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL**, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966, artigo 3º.

capítulo “Do Sistema Tributário Nacional”, permite que se obtenha uma definição de tributo quando da interpretação do que ali foi estabelecido a título de competências tributárias, limitações ao poder de tributar e a repartição de receitas tributárias, situação essa a qual não analisaremos por não ser relevante ao presente trabalho.

Digno de registro é a tendência contemporânea de colocar o contribuinte, e não o tributo em si, como centro do direito tributário, a qual entende que se deve ir além da mera subsunção da norma ao fato tributário, sendo considerada a interpretação jurídica como mais relevante nesse processo.

Vejamos esse trecho que se transcreve do livro do Juiz Federal RENATO LOPES BECHO:

*O contribuinte, posto no centro do direito tributário, exige que a tributação não seja uma mera técnica, mas que seja um ato do Estado que respeite os valores que dão dignidade ao homem. Exige, também, um fim mais elevado: a arrecadação com respeito ao ser humano, não um simples ato de força estatal, em benefício apenas dos detentores do poder.<sup>4</sup>*

Um bom exemplo dessa tendência é o projeto de Código de Defesa do Contribuinte do Congresso Nacional, bem ainda alguns Estados da federação onde já existe este mecanismo, como a Lei Complementar 939/03, do Estado de São Paulo, a qual instituiu o código de direitos, garantias e obrigações do contribuinte naquele Estado.

## **O Crédito Público**

Para analisarmos esse tópico assaz importante, temos que primeiro focar no mundo dos fatos a origem dos créditos exigíveis pelo ente público, sujeito ativo na relação obrigacional, lembrando que essa acepção crédito público tem como enfoque a receita daquele.

---

4 BECHO, Renato Lopes, **Filosofia do Direito Tributário**, Editora Saraiva, 2009, São Paulo, página 343.

Temos, pois, que o principal crédito público, pelo menos o classicamente conhecido, é o crédito tributário, decorrente de uma relação jurídica envolvendo a pessoa do contribuinte e, necessariamente, a obrigação tributária exigível.

Vejam os a precisa explicação dessa matéria feita pelo Procurador da Fazenda Nacional GILBERTO ETCHALUZ VILLELA:

*Assim, uma obrigação exigível é aquela em que o credor, pelas circunstâncias do vínculo jurídico, pode reclamar uma prestação do devedor, requerer sua satisfação ou constrangê-lo ao pagamento.*

*Entendemos, e já expusemos esse sentir anteriormente, que não há diferença entre obrigação tributária exigível e crédito tributário exigível, uma vez que o crédito tributário nada mais é que a exteriorização, a consequência visível da obrigação tributária. Quando como fato gerador nasce a obrigação tributária, no mesmo momento se constitui, para o Estado, um crédito tributário e, para o sujeito passivo, um débito tributário. Tanto para o caso do crédito como para o caso do débito estabelece-se, para a constituição, absoluta independência da necessidade de qualquer providência administrativa. Assim, como o débito do contribuinte institui-se no momento em que realiza um fato gerador – no qual estão configurados todos os elementos da sua obrigação para com o Estado – ainda que momentaneamente ilíquida, sua contrapartida, o crédito tributário, também nasce para o Poder Público, com as mesmas características.*

*Destarte, não vemos diferença entre as conceituações de obrigação tributária exigível e de crédito tributário exigível. Uma e outro são a mesma entidade jurídica. A obrigação representa-se, no mundo real, pelo crédito (ou pelo débito tributário), razão porque, indiferentemente, em várias ocasiões abordamos um pelo outro.<sup>5</sup>*

Realmente, é muito difícil separar a obrigação tributária do crédito tributário pelo fato de que decorrem de uma mesma dívida, ou seja, se em decorrência do fato gerador existe uma obrigação tributária essa sempre haverá de gerar um crédito, mas a verdade é que ambos representam as duas faces de uma única relação

<sup>5</sup> VILLELA, Gilberto Etchaluz, **Teoria da Exigibilidade da Obrigação Tributária**, 1999, Editora Síntese, Porto Alegre, páginas 73 e 74.

jurídica.

JOSÉ CASSIANO BORGES e MARIA LÚCIA AMÉRICO DOS REIS, ele Consultor Jurídico-Tributário e ela Procuradora da Fazenda Nacional, são bem objetivos quanto a distinção em tela:

*Portanto, obrigação tributária é a relação prevista em lei, que se estabelece entre o sujeito ativo e o sujeito passivo, a partir da ocorrência do fato gerador de determinado tributo, e crédito tributário é o direito subjetivo assegurado por lei ao titular da obrigação tributária.<sup>6</sup>*

O sistema tributário também faz essa distinção no Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66, perceptível quando se lê os artigos 139, 140 e 141.<sup>7</sup>

O Juiz Federal LEANDRO PAULSEN nos lembra, em sua obra, a existência de outros créditos decorrentes de preços públicos e receitas patrimoniais nos quais não existe a característica compulsoriedade do tributo, cuja lei é a fonte exclusiva dos mesmos. O autor se refere aos casos em que há receita pública originária da contraprestação por um bem, utilidade ou serviço numa relação de cunho negocial em que está presente a voluntariedade (preço público), bem ainda nos casos em que a receita é gerada pelo uso de bem público permitido ou concedido a particular (receita patrimonial).<sup>8</sup>

## A Dívida Ativa

6 BORGES, Jose Cassiano e DOS REIS, Maria Lúcia Américo, **Curso de Atualização Fiscal – Teoria Geral do Tributo – Impostos Indiretos – Contribuições Sociais e Regime Jurídico Tributário do SIMPLES**, 2ª edição, 2008, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, página 114.

7 **Art. 139.** O crédito tributário decorre da obrigação principal e tem a mesma natureza desta.

**Art. 140.** As circunstâncias que modificam o crédito tributário, sua extensão ou seus efeitos, ou as garantias ou os privilégios a ele atribuídos, ou que excluem sua exigibilidade não afetam a obrigação tributária que lhe deu origem.

**Art. 141.** O crédito tributário regularmente constituído somente se modifica ou extingue, ou tem sua exigibilidade suspensa ou excluída, nos casos previstos nesta Lei, fora dos quais não podem ser dispensadas, sob pena de responsabilidade funcional na forma da lei, a sua efetivação ou as respectivas garantias

8 PAULSEN, Leandro, **Curso de Direito Tributário Completo**, 5ª edição, 2013, Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre, páginas 30 a 32.

A dívida ativa dos entes públicos é um conceito mais abrangente sobre os créditos desses, uma vez que ela se constitui de créditos tributários e não-tributários.

Na obra DIREITO PROCESSUAL TRIBUTÁRIO, Processo Administrativo Fiscal e Execução Fiscal à Luz da Doutrina e da Jurisprudência, os autores assim fizeram a referida distinção:

*Créditos Tributários e não-tributários. São inscritos em dívida ativa e exigidos através de Execução Fiscal, tanto créditos tributários (impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios) como créditos não-tributários (multas pelo exercício do poder de polícia, multas contratuais, taxa de ocupação etc).<sup>9</sup>*

São os mesmos autores que apontam que a distinção acima exposta é relevante diante do fato de que existe uma diferença de regime jurídico, uma vez que para os créditos tributários a regência dar-se-á pelas normas constantes do Código Tributário Nacional, que clamam reserva de lei complementar, enquanto que para os demais existem as regras específicas da Lei de Execuções Fiscais (Lei 6830/80), as quais não são aplicáveis aos créditos de natureza tributária.

Temos que essa classificação foi consagrada pela Lei nº 4.320/64, a qual estatuiu normas gerais de direito financeiro visando a elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes públicos de direito interno. Veja-se o contido no artigo 39, e parágrafos, dessa Lei:

*Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.*

*§ 1º – Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.*

<sup>9</sup> PAULSEN, Leandro, ÁVILA, René Bergmann, SLIWKA, Ingrid Schroder, **Direito Processual Tributário, Processo Administrativo Fiscal e Execução Fiscal à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**, 5ª edição, 2009, Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre, página 156.

*§ 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 lei, 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 sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.*

*§ 3º – O valor do crédito da Fazenda Nacional em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor na moeda nacional à taxa cambial oficial, para compra, na data da notificação ou intimação do devedor, pela autoridade administrativa, ou, à sua falta, na data da inscrição da Dívida Ativa, incidindo, a partir da conversão, a atualização monetária e os juros de mora, de acordo com preceitos legais pertinentes aos débitos tributários*

*§ 4º – A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora e ao encargo de que tratam o art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, e o art. 3º do Decreto-lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978.*

*§ 5º – A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.<sup>10</sup>*

Esse dispositivo legal é muito elucidativo, uma vez que ele define o que é dívida ativa, estabelece um rol de casos e ainda indica que caberá a Procuradoria da Fazenda Nacional apurar e inscrever os créditos da União.

Todavia, o rol da lei acima indicada não é taxativo, pois valem as mudanças advindas pela Constituição Federal de 1988, em especial quanto aos empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei e custas processuais, bem ainda pelo que foi disposto pelo artigo 2º, parágrafo 1º, da Lei de Execuções Fiscais.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> **LEI Nº 4.320**, de 17 de março de 1964, artigo 39, parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º.

<sup>11</sup> **Art. 2º** – 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.

**§ 1º** – Qualquer valor, cuja cobrança seja atribuída por lei às entidades de que trata o artigo 1º, será considerado Dívida Ativa da União.

Com o passar do tempo, tanto a legislação quanto a jurisprudência foram criando novas rubricas a título de dívida ativa, tais como: as reposições dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais (Lei 8.112/90, artigo 47); tarifa de água não paga; multa decorrente de sentença penal condenatória (Código Penal, artigo 51); débitos impostos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Lei 8.884/94, artigo 60); débitos impostos pelo Tribunal de Contas etc.

### **A Certidão de Dívida Ativa**

A certidão de dívida ativa é um título executivo extrajudicial<sup>12</sup>, constituído unilateralmente pela Fazenda Pública, com o qual se ajuizará a ação executiva fiscal como medida extrema para recuperação da dívida ativa a qual representa.

O Juiz Federal LEANDRO PAULSEN reforça essa característica ao comentar, em sua obra, o parágrafo único do artigo 202, do Código Tributário Nacional:

*A Certidão de Dívida Ativa (CDA) constitui título executivo. As certidões de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios constituem título executivo extrajudicial, nos termos do art. 585, inciso VI, do CPC.<sup>13</sup>*

Ou seja, o crédito público somente se transformará em dívida ativa com a sua respectiva inscrição, gerando a certidão de dívida ativa passível de execução judicial.

### **Reprisando o ensinamento de JOSÉ CASSIANO BORGES e MARIA LÚCIA**

12 **CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL**, LEI Nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973:

Artigo 585: São títulos executivos extrajudiciais:

(...)

VII – a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;

(...)

13 PAULSEN, Leandro, **Direito Tributário, Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**, 9ª edição, 2007, Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre, página 1201.

## AMÉRICO DOS REIS:

*A inscrição do débito em dívida ativa deve ser precedida da verificação prévia de sua liquidez e certeza. O exame da liquidez envolve a averiguação quanto ao valor correto do montante, verificando-se se não houve erro de cálculo, ou se já foi parcialmente paga. O exame da certeza envolve a averiguação quanto ao vencimento do prazo de pagamento, quanto à existência, ou não, de prescrição, e quanto à identificação do devedor.*

*A inscrição da dívida ativa da Fazenda Pública é ato administrativo autônomo, distinto do lançamento, do qual reproduz o crédito tributário constituído. Trata-se de uma exigência legal destinada a dar à dívida condições de ser cobrada, com a presunção de liquidez e certeza que se faz necessária.<sup>14</sup>*

Também sobre a questão da inscrição em dívida ativa temos a observação feita pela Procuradora da Fazenda Nacional MARILEI FORTUNA GODOI, a qual aponta um dos principais efeitos decorrentes desse ato administrativo:

*A Certidão de Dívida Ativa constitui-se em um título executivo extrajudicial, nos termos do art. 585, inciso VI, do CPC, na redação dada pela Lei nº 11.382/2006, dotada de presunção de certeza, liquidez e exigibilidade (art. 204 do CTN e art. 3º da LEF), cabendo ao sujeito passivo o ônus probatório, caso pretenda desconstituí-la, devendo fazê-lo por prova inequívoca, nos termos do parágrafo único dos arts. 204 do CTN e 3º da LEF.<sup>15</sup>*

Portanto a inscrição em dívida ativa, ou seja, a criação da certidão de dívida ativa, fará com que a mesma goze da presunção de certeza e liquidez, tendo o efeito de prova pré-constituída. Porém, essa presunção não é absoluta, cuja relatividade permite que ela seja ilidida por prova inequívoca por parte do sujeito passivo, cabendo, pois, ao devedor apontar e comprovar a existência de vícios formais ou

14 BORGES, José Cassiano e DOS REIS, Maria Lúcia Américo, **Curso de Atualização Fiscal – Teoria Geral do Tributo – Impostos Indiretos – Contribuições Sociais e Regime Jurídico Tributário do SIMPLES**, 2ª edição, 2008, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, página 161.

15 GODOI, Marilei Fortuna e outros, **Execução Fiscal Aplicada, Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**, 2ª edição, 2013, Editora Jus Podium, Salvador, página 55.

materiais da inscrição ou, inclusive, do lançamento da qual ela foi originada.

## CAPÍTULO II

### O Direito Internacional Público

Dando sequência ao presente trabalho entramos agora na seara do direito internacional, mais precisamente do Direito Internacional Público. Antes, porém, cumpre fazer uma breve digressão sobre a sociedade internacional.

Com efeito, a doutrina faz a distinção entre sociedade e comunidade internacional, uma vez que o que rege as relações internacionais é a necessidade de tolerância entre os Estados, e não a existência de um sentimento mais profundo de unidade, como ocorre em um Estado quando da sua composição por um povo e território definido, regido por uma ordem comum.

Essa sociedade internacional, caracterizada pela falta de subjetividade no seu relacionamento na forma do acima exposto, impôs a criação de um regramento jurídico próprio.

Abaixo transcrevemos doutrina do Professor de Direito Internacional Público VALERIO DE OLIVEIRA MAZZUOLI que bem explica essa situação:

*Por isso, desde o momento em que o homem passou a conviver em sociedade, com todas as implicações que esta lhe impõe, tornou-se necessária a criação de determinadas normas de conduta, a fim de reger a vida em grupo – lembre-se da afirmativa de Aristóteles de que o homem é um ser social –, harmonizando e regulamentando os interesses mútuos.*

*O Direito, entretanto, em decorrência de sua evolução, passa a não mais se contentar em reger situações limitadas às fronteiras territoriais da sociedade, que, modernamente, é representada pela figura do Estado. Assim, como as comunidades de indivíduos não são iguais, o mesmo acontece com os Estados, cujas características variam segundo diversos fatores (econômicos, sociais, políticos, culturais, comerciais, religiosos, geográficos etc.), à medida que estes se multiplicam e na medida em que*

*crecem os intercâmbios internacionais, nos mais variados setores da vida humana, o Direito transcende os limites territoriais da soberania estatal rumo à criação de um sistema de normas jurídicas capaz de coordenar vários interesses estatais simultâneos, de forma a poderem os Estados, em seu conjunto, alcançar suas finalidades e interesses recíprocos.*

*Verifica-se, com esse fenômeno, que o Direito vai deixando de somente regular questões internas para também disciplinar atividades que transcendem os limites físicos dos Estados, criando um conjunto de normas com aptidão para realizar esse mister. Esse sistema de normas jurídicas (dinâmico por excelência) que visa disciplinar e regulamentar as atividades exteriores da sociedade dos Estados (e também, atualmente, das organizações interestatais e dos próprios indivíduos) é o que se chama de Direito Internacional Público ou Direito das Gentes.<sup>16</sup>*

Feita essa análise do contexto internacional, podemos abordar de forma direta o conceito de Direito Internacional Público. Para isso, entendemos que melhor representa a atualidade daquele contexto o ensinamento de HILDEBRANDO ACCIOLY, G. E. DO NASCIMENTO E SILVA e PAULO BORBA CASELLA, a saber:

*Pode, assim, ser definido o direito internacional como o conjunto de normas jurídicas que rege a comunidade internacional, determina direitos e obrigações dos sujeitos, especialmente nas relações mútuas dos estados e, subsidiariamente, das demais pessoas internacionais, como determinadas organizações, bem como dos indivíduos.*

*Justamente aí se inscreve a característica essencial desse direito internacional em mutação, que pode ser chamado de direito internacional pós-moderno: a emergência e o papel crescente do ser humano, no contexto internacional. A crise da pós-modernidade não surge no direito, mas atinge em cheio o direito internacional e terá de ser enfrentada por este.<sup>17</sup>*

Sem necessidade de maiores considerações sobre o aqui exposto, face à clareza do acima transcrito, continuamos com o presente trabalho indo agora para o

16 MAZZUOLI, Valério de Oliveira, **Curso de Direito Internacional Público**, 9ª edição, 2015, Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo, página 62.

17 ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G. E. do Nascimento e CASELLA, Paulo Borba, **Manual de Direito Internacional Público**, 17ª edição, 2009, Editora Saraiva, São Paulo, página 12.

enquadramento dos atores do direito internacional.

## Os Sujeitos do Direito Internacional Público

A identificação dos atores internacionais é fundamental para o entendimento do Direito Internacional Público sob a ótica de sociedade internacional. Nesse sentido transcrevemos ensinamento do Professor PAULO HENRIQUE GONÇALVES PORTELA:

*As relações internacionais, entendidas como a teia de laços entre pessoas naturais e jurídicas que perpassam as fronteiras nacionais, caracterizam-se pela complexidade.*

*Com efeito, o universo do relacionamento internacional, que, na percepção tradicional da doutrina, envolvia apenas os Estados, abrange na atualidade um rol variado de atores, que inclui também as organizações internacionais, as organizações não-governamentais (ONGs), as empresas e os indivíduos, dentre outros. Tais atores, e os vínculos que os unem, formam a sociedade internacional, cuja dinâmica é pautada por diversos fatores, associados, por exemplo, à política, à economia, à geopolítica, ao poder militar, à cultura e, por fim, aos interesses, necessidades e ideais humanos.<sup>18</sup>*

Assim, o autor acima referido, ao analisar a personalidade jurídica dos sujeitos em questão no sentido de quem tem aptidão para ser titular de direitos e obrigações na esfera internacional, entende que eles são os Estados, Organizações Internacionais e a Santa Sé (como atores tradicionais), o Indivíduo, as Organizações Não-Governamentais e as Empresas (como aqueles tidos como fragmentários), e os Beligerantes, Insurgentes, Nações em luta pela soberania e Blocos Regionais (esses como sujeitos que podem vir a atuar na sociedade internacional em circunstâncias especiais).

Todavia, a doutrina clássica reconhece como sujeitos somente o Estado e os

---

<sup>18</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, **Direito Internacional Público e Privado**, 5ª edição, 2013, Editora Jus Podium, Salvador, página 39.

Organismos Internacionais, basicamente pelo fato de que os mesmos têm a maior gama de prerrogativas, em especial a capacidade de celebrar os Tratados, importante – e principal – fonte de direito na esfera internacional.

Para enriquecer essa discussão transcrevemos lição do Professor e Advogado SIDNEY GUERRA que lembra lição do Mestre JOSÉ FRANCISCO REZEK:

*Rezek entende que são sujeitos internacionais os Estados e as organizações internacionais e assinala que a competência para celebrar tratados é deferida somente a eles (Estados e organizações internacionais). Tal posição está fulcrada nas Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969 e sobre Direitos dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais de 1986.<sup>19</sup>*

Sem discordar da certeza dessa afirmação, entendemos que mais condizente com a realidade atual da dinâmica das relações na sociedade internacional é a classificação ampliada dos sujeitos de Direito Internacional Público, eis que tal condição não está condicionada a quantidade de direitos e obrigações que detém o respectivo sujeito.

## **O Estado como Ator Internacional**

Para o presente trabalho interessa somente o Estado como sujeito do Direito Internacional Público, uma vez que o objeto de estudo é precisamente a participação do mesmo no polo passivo de uma demanda executiva fiscal promovida pela União.

A lição de SIDNEY GUERRA resume o papel do Estado para o Direito Internacional Público:

---

<sup>19</sup> GUERRA, Sidney, **Curso de Direito Internacional Público**, 7ª edição, 2013, Editora Saraiva, São Paulo, página 50.

*É o mais importante ator e também considerado sujeito originário ou primário da sociedade internacional. Os Estados assim são denominados pelo fato de serem destinatários das normas internacionais, de serem criadores delas e pelo fato de incorrerem em responsabilidade internacional caso venham a descumpri-las, bem como apresentar reclamações perante os Tribunais Internacionais. Os Estados são os titulares plenos de direitos e deveres na órbita jurídica internacional.<sup>20</sup>*

Com efeito, é o Estado que cria parte expressiva das normas de direito internacional, cujo mecanismo principal para tal só pode por ele ser titulado, no caso, os Tratados, bem ainda é ele o formador das organizações internacionais, cujas contribuições monetárias lhes são fundamentais para suas existências e operacionalidade.

Vejamos o que diz a obra **MANUAL DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO**:

*Pode-se definir o estado como agrupamento humano, estabelecido permanentemente num território determinado e sob governo independente. Da análise dessa definição, constata-se que, teoricamente, são quatro os elementos constitutivos do estado, conforme estabelece a Convenção Interamericana sobre os Direitos e Deveres dos Estados, firmada em Montevideu, em 1933, que indica os seguintes requisitos: a) população permanente; b) território determinado; c) governo; d) capacidade de entrar em relação com os demais estados.<sup>21</sup>*

Acreditamos que esse esclarecimento básico seja suficiente para o deslinde do presente trabalho, uma vez que o tema mais aprofundado é objeto da Teoria Geral do Estado, sendo que aqui somente se objetiva a condição do Estado como sujeito de Direito Internacional Público, cujas nuances jurídicas no contexto internacional são objetos do próximo capítulo.

---

20 GUERRA, Sidney, **Curso de Direito Internacional Público**, 7ª edição, 2013, Editora Saraiva, São Paulo, página 51.

21 ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G. E. do Nascimento e CASELLA, Paulo Borba, **Manual de Direito Internacional Público**, 17ª edição, 2009, Editora Saraiva, São Paulo, páginas 231 e 232.

## A Missão Diplomática

Uma definição concisa de missão diplomática pode ser tida como o conjunto de diplomatas e outros funcionários encarregados de representar internacionalmente, ou seja, em outro território, o seu Estado de origem.

Modernamente temos que as expressões “missão diplomática” e “embaixada” são sinônimos, no sentido de que elas são usadas para se referir às instalações físicas de uma representação diplomática, ou seja, se referem a uma missão permanente residente junto ao país onde ela está situada, ou, de forma mais objetiva, são os locais da missão, tais como edifícios, partes de edifícios e até terrenos anexos utilizados para as finalidades da missão, estando aí incluída a residência do chefe da mesma.

Assim, o que deveria ser tido como a chancelaria – as instalações onde funcionam os escritórios do embaixador e demais funcionários – passou a ser conhecido como a “embaixada”, termo esse que designa a delegação diplomática em si.

É evidente o perfil político das missões diplomáticas, ao contrário das repartições consulares, conforme podemos ver pela afirmação abaixo transcrita da obra MANUAL DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO:

*As missões diplomáticas destinam-se a assegurar a manutenção de boas relações entre o estado representado e os estados em que se acham sediadas, bem como proteger os direitos e interesses do respectivo país e de seus nacionais.<sup>22</sup>*

Embora a missão diplomática seja integrada pelo chefe da missão e demais diplomatas, ela também inclui todas as pessoas que prestam o apoio administrativo,

<sup>22</sup> ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G. E. do Nascimento e CASELLA, Paulo Borba, **Manual de Direito Internacional Público**, 17ª edição, 2009, Editora Saraiva, São Paulo, página 373.

técnico e de serviços. O direito internacional faz distinção entre esses e os bens físicos da missão – móveis e imóveis – quando trata de privilégios e imunidades reconhecidos a todos eles.

### **Os Agentes Diplomáticos e Consulares**

Os Estados no âmbito internacional, ou seja, no seio da sociedade internacional, relacionam-se entre si por meio de pessoas que atuam como seus representantes ou agentes.

Essa situação decorre do direito de estabelecer relações diplomáticas com os outros Estados, quer seja enviando missões diplomáticas aos outros países quer seja recebendo em seu território a missão de outros Estados.

Assim, esses agentes são funcionários estatais que, em outro país, representam os interesses e os direitos de quem servem, bem ainda executam as tarefas necessárias para a consecução de tais fins.

A lição de SIDNEY GUERRA, pela sua simplicidade, é esclarecedora sobre esses agentes:

*De maneira simples, adverte-se, desde logo, que o agente diplomático que é enviado por um Estado para representá-lo junto a outro Estado estrangeiro deve desempenhar atividades de natureza política, enquanto o designado para atividades junto a consulado terá de exercer funções de natureza administrativa, tais como: passaporte e registro; proteção ao seu nacional; proteção de navegação marítima; proteção aérea etc.<sup>23</sup>*

Para nós é suficiente essa distinção de misteres políticos e administrativos, uma vez que ambas as classes estão devidamente regradas por Convenções

---

23 GUERRA, Sidney, **Curso de Direito Internacional Público**, 7ª edição, 2013, Editora Saraiva, São Paulo, página 178.

Internacionais, ressalvando-se que as atividades políticas sempre serão realizadas pelos agentes diplomáticos, os quais serão necessariamente nacionais do Estado acreditante, enquanto que as administrativas o serão pelos agentes consulares que podem inclusive ser nacionais do Estado acreditado.

Saliente-se, pois, o caráter de repartição pública que possuem os consulados, o que está expressamente consignado pela Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963, no seu artigo 1º, alínea “a”, quando usa as palavras “repartição consular”.

A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas de 1961 foi promulgada no Brasil pelo Decreto 56.435, de 08 de junho de 1965 (Diário Oficial da União de 11/06/1965), enquanto que a Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963 o foi pelo Decreto 61.078, de 26/07/1967 (Diário Oficial da União de 28/07/1967).

## CAPÍTULO III

### A Imunidade de Jurisdição

Esse tema está intrinsecamente ligado a questão relativa aos privilégios e garantias dos representantes de um Estado em território de outro Estado e, como já visto acima, tem como fontes clássicas as Convenções de Viena sobre agentes diplomáticos e agentes consulares.

Infere-se da análise dos referidos textos que o serviço diplomático possui um estatuto bem mais favorável a tais privilégios e garantias do que o estatuto que rege as relações consulares, cuja causa já sabemos que se deve ao fato de que o agente diplomático trata de assuntos eminentemente de caráter político, enquanto que os agentes consulares cuidam de interesses administrativos do Estado acreditante, cuja tônica representativa são os interesses privados dos seus nacionais, ao contrário daqueles que tratam de assuntos de Estado.

Vejamos a lição do mestre FRANCISCO REZEK sobre tais privilégios:

*No âmbito da missão diplomática, os membros do quadro diplomático de carreira (do embaixador ao terceiro-secretário) gozam de ampla imunidade de jurisdição penal e civil. Os membros do quadro administrativo e técnico (tradutores, contabilistas etc), desde que oriundos do Estado acreditante, e não recrutados in loco, distinguem-se dos diplomatas no que concerne à imunidade de jurisdição civil, aqui limitada aos atos praticados no exercício de suas funções. Todos são, ademais, fisicamente invioláveis, em caso algum podem ser obrigados a depor como testemunhas. Reveste-os, além disso, a imunidade tributária.*

*(...)*

*Em matéria penal, civil e tributária, os privilégios dos agentes dessas duas categorias estendem-se aos membros das respectivas famílias, desde que vivam sob sua dependência e tenham, por isto, sido incluídos na lista diplomática. Uma terceira categoria, o pessoal subalterno ou pessoas de serviços da missão diplomática, custeado pelo Estado*

*acreditante, só goza de imunidades no que concerne a seus atos de ofício, à sua estrita atividade funcional – o que significa que, neste caso, não cabe falar em extensão do privilégio ao grupo familiar. Criados particulares, pagos pelo próprio diplomata, não têm qualquer privilégio garantido pelos textos convencionais.*<sup>24</sup>

Como visto, o autor resume de forma clara e inteligível esse tema que nos é tão caro em Direito Internacional Público.

Além disso, é importante que se analise a questão da imunidade de jurisdição frente ao Estado estrangeiro, e não somente aos seus agentes diplomáticos e consulares.

Nesse caso, ao contrário dos agentes diplomáticos e consulares, temos como fonte uma norma costumeira de direito internacional, cuja teoria clássica que prevaleceu ao longo da história fundava-se no princípio *par in parem non habet iudicium*, ou seja, iguais não podem julgar iguais, sendo a mesma o marco jurídico inicial do tema nos casos apreciados pela jurisprudência brasileira.

Todavia, com o passar do tempo e a crescente expansão do direito internacional, em especial no final do século XIX e início do século XX, decorrente da progressiva e substancial intensificação das relações internacionais, acabou por surgir a visão moderna dessa situação, consubstanciada na distinção de atos de império e de atos de gestão praticados pelo Estado em território de outro Estado e sua eventual apreciação pelo Poder Judiciário desse.

Vejamos o que PAULO HENRIQUE GONÇALVES PORTELA fala sobre tais atos:

*Os atos de império (jure imperium) são aqueles que o Estado pratica no exercício de suas prerrogativas soberanas e no tocante aos quais*

---

<sup>24</sup> REZEK, Francisco, **Direito Internacional Público – Curso Elementar**, 12ª edição, 2010, Editora Saraiva, São Paulo, páginas 173 e 174.

*continua a gozar de imunidade de jurisdição. São exemplos de atos de império: atos de guerra, atos de concessão ou de denegação de visto e atos de admissão de estrangeiro ao território de um Estado ou que configurem impedimento de ingresso ou deportação.*

*Já os atos de gestão (jure gestionis) são aqueles em que o ente estatal é virtualmente equiparado a um particular e a respeito dos quais não há imunidade de jurisdição. Nas palavras da Ministra Nancy Andrighi, são aqueles atos pelos quais “o estado se conduz no uso das prerrogativas comuns a todos os cidadãos”. São exemplos de atos de gestão: aquisição de bens móveis e imóveis, atos de natureza comercial e contratação de serviços e de funcionários locais para missões diplomáticas e consulares, como atos que envolvam responsabilidade civil.<sup>25</sup>*

Portanto, hodiernamente fala-se em teoria absoluta da imunidade de jurisdição e teoria relativa, aquela quando for levado ao judiciário um ato de império do Estado acreditante, e a última quando estivermos em um conflito de interesses relativo aos atos de gestão daquele.

## **A Imunidade de Execução**

Faz-se essa distinção em simetria com a teoria geral do processo, uma vez que o conhecimento da pretensão do autor, por parte do Juiz, não garante sua execução, principalmente quando a mesma requer para sua realização a imposição de medidas restritivas ao patrimônio do Estado estrangeiro.

Esse assunto é controverso, tanto na doutrina como na jurisprudência, como podemos perceber pelo texto de PAULO HENRIQUE GONÇALVES PORTELA:

*Parte da doutrina defende a imunidade absoluta de execução, com o objetivo de evitar desgastes nas relações internacionais e com fulcro nas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, e sobre Relações Consulares, de 1963, que consagram a inviolabilidade dos bens das missões diplomáticas e consulares em dispositivos como, por exemplo,*

---

<sup>25</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, **Direito Internacional Público e Privado**, 5ª edição, Editora Jus Podium, 2013, Salvador, página 202.

*o artigo 22, par. 3º, da Convenção de 1961, que dispõe que “Os locais da Missão, seu mobiliário e demais bens neles situados, assim como os meios de transporte da Missão, não poderão ser objeto de busca, requisição, embargo ou medida de execução”.*

*Entretanto, há quem defenda a relativização da imunidade de execução, nos mesmos termos referentes à imunidade de jurisdição. Nesse sentido, entende-se que, se a imunidade no processo de conhecimento restou relativizada, sob o argumento de que não mais subsiste tal regra na comunidade internacional, tal posicionamento deveria ser tomado também em relação à imunidade de execução. Em matéria especificamente trabalhista, tal orientação funda-se também na tese de proteção do trabalhador, corolário direto do compromisso de proteção da dignidade humana assumido pelos Estados por meio dos tratados de direitos humanos e de Direito Internacional do Trabalho.<sup>26</sup>*

Inobstante tal questão, com certeza pode ser dito que a imunidade de execução é autônoma em relação a imunidade de jurisdição, uma vez que mesmo que haja a superação dessa última e o Estado estrangeiro seja processado no judiciário do Estado acreditado será necessário, novamente, o enfrentamento da questão da imunidade de execução pelo simples fato de que ela é completamente independente, configurando outro conflito no âmbito do Direito Internacional Público, embora de idêntica natureza.

Por fim, deve ser registrada a novel Convenção sobre Imunidades Jurisdicionais do Estado e de Seus Bens, ano de 2005, realizada no âmbito da Organização das Nações Unidas, a qual representa – no plano internacional – a primeira normatividade a tratar sobre as imunidades específicas do Estado estrangeiro, uma vez que as Convenções de Viena, como já visto, são exclusivas dos agentes diplomáticos e consulares.

Vejamos a bem-lançada síntese sobre a matéria, da lavra do Professor VALERIO DE OLIVEIRA MAZZUOLI:

---

<sup>26</sup> PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, **Direito Internacional Público e Privado**, 5ª edição, 2013, Editora Jus Podium, Salvador, páginas 211 e 212.

*No plano internacional, a Convenção sobre Imunidades Jurisdicionais do Estado e seus Bens (2005) regula a matéria no seu art. 19, relativo à imunidade estatal nas medidas de execução forçada. Nos termos desse dispositivo, medidas como arresto, embargo ou outro meio executivo, não poderão ser decretadas contra bens do Estado relativamente a um processo desse Estado em trâmite num tribunal de outro Estado, a menos que o Estado contra o qual se queira executar um bem: a) tenha expressamente consentido em sofrer as medidas de execução tal como manifestado (i) em um tratado internacional, (ii) por acordo de arbitragem ou num contrato escrito, ou (iii) por declaração escrita e expressa perante a corte, depois do surgimento da controvérsia entre as partes; b) tenha reservado ou afetado tal bem para a satisfação do pedido, objeto do processo em causa; ou c) utilize tal bem com outra finalidade que não a dos serviços públicos sem fins comerciais, e o mesmo esteja situado no território do Estado onde se promove a execução e tenha relação com o objeto da demanda. O art. 21 da convenção especifica quais classes de bens se enquadram na categoria de bens utilizados pelo Estado “com outra finalidade que não a de serviço público sem fins comerciais” (referidos pela alínea c do art. 19) e que não podem ser objeto de execução forçada perante a Justiça de outro Estado. São eles: a) os bens, inclusive contas bancárias, utilizados pela missão diplomática ou pelas repartições consulares para o alcance das suas finalidades, assim como os utilizados pelas missões especiais perante organizações internacionais ou em conferências internacionais; b) os bens de caráter militar, ou destinados a sê-lo, utilizados para propósitos militares; c) os bens do Banco Central ou de outra autoridade monetária dos Estados; d) os bens pertencentes ao patrimônio cultural do Estado ou que façam parte dos seus arquivos e não se encontrem ou não estejam destinados à venda; e e) os bens que façam parte de uma exposição de objetos de interesse científico, cultural ou histórico, e que não se encontrem destinados à venda.<sup>27</sup>*

Essa Convenção representa um grande avanço, uma vez que até então a regra consuetudinária era a única fonte de Direito Internacional Público nos casos em que o Estado acreditante fosse demandado no território do Estado acreditado.

---

<sup>27</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira, **Curso de Direito Internacional Público**, 9ª edição, 2015, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, páginas 612 e 613.

## **A Ação de Execução Fiscal**

A ação de execução fiscal é a via processual pela qual o credor – Fazenda Pública – buscará a efetiva realização do crédito público através da satisfação compulsória desse crédito perante o contribuinte ou responsável tributário, cuja petição inicial da referida demanda será a Certidão de Dívida Ativa, na forma do até aqui visto, ressaltando-se o fato de que esse tipo de ação também é usado para a cobrança de dívida ativa não tributária.

O executivo fiscal tem regramento próprio, estabelecido pela Lei nº 6.830/80, também conhecida como Lei de Execução Fiscal – LEF –, sendo que o Código de Processo Civil será aplicado de forma subsidiária ao mesmo, em especial a parte referente a execução de título extrajudicial.

Saliente-se que as demandas executivas movidas pela União, ou por autarquias federais, serão ajuizadas na Justiça Federal, embora a Justiça Estadual tenha competência delegada para processar as ações contra pessoas domiciliadas na Comarca que não é sede de Vara Federal.

Veja-se o comentário feito na obra DIREITO PROCESSUAL TRIBUTÁRIO sobre essa questão:

*Cobrança judicial. A Lei nº 6.830/80 dispõe sobre o procedimento judicial através do qual a Fazenda Pública pode buscar a satisfação dos seus créditos. Ao referir “cobrança judicial” não se refere à ação de cobrança, como ação de conhecimento que busque a formação de um título executivo judicial consubstanciado em sentença condenatória. Diferentemente, prevê a constituição, pela própria Fazenda Pública, de um título executivo extrajudicial com suporte no qual venha, então, deduzir pretensão de cobrança – no sentido de buscar a satisfação compulsória – do montante a ela devido, ou seja, de execução. É justamente pelo fato de a Lei nº 6.830/80 dispor sobre o procedimento especial de execução de créditos da Fazenda Pública que costuma ser chamada de Lei de Execução*

*Fiscal (LEF).*<sup>28</sup>

Essa lei é expressa quanto a legitimidade ativa, no seu artigo primeiro<sup>29</sup>, ao dizer que o procedimento especial por ela previsto tem aplicação exclusiva por parte da Fazenda Pública quando da execução de seus créditos, assim entendidos os entes políticos e suas autarquias, sendo que a jurisprudência, ao equiparar as fundações públicas as autarquias, lhes permitiu a inscrição em dívida ativa e cobrança na via executiva fiscal dos seus débitos. Tal situação também se infere das disposições contidas no caput artigo 53, da Lei 8.212/91.<sup>30</sup>

### **As Atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**

Começamos por delimitar a expressão fazenda pública, cuja generalidade está a indicar a soma de todos os bens patrimoniais de um ente de direito público interno, bem ainda dos seus rendimentos e rendas, impostos, taxas e outras contribuições, acrescidas das receitas não-tributárias arrecadadas.

Já na sua especificidade temos a expressão Fazenda Nacional, cuja restritividade abrange os bens patrimoniais da administração pública federal centralizada, somente.

Assim, Fazenda Pública é o gênero, sendo que a Fazenda Nacional é uma de suas espécies.

Feita essa distinção preliminar, impõe-se analisar a Constituição Federal, mais precisamente o seu artigo 131, parágrafo 3º, o qual assim dispõe quando trata

---

28 PAULSEN, Leandro, ÁVILA, René Bergmann, SLIWKA, Ingrid Schroder, **Direito Processual Tributário, Processo Administrativo Fiscal e Execução Fiscal à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**, 5ª edição, 2009, Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre, página 143.

29 **Art. 1º** – 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 e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

30 **Art. 53.** Na execução judicial da dívida ativa da União, suas autarquias e fundações públicas, será facultado ao exequente indicar bens à penhora, a qual será efetivada concomitantemente com a citação inicial do devedor.

da Advocacia Pública:

*Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.*

(...)

*§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.*

A norma constitucional que previu expressamente a competência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional para execução da dívida tributária foi, posteriormente, complementada pela Lei Complementar nº 73/93, a qual delimitou a atribuição funcional daquela no seu artigo 12, a saber:

*Art. 12 – À Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, órgão administrativamente subordinado ao titular do Ministério da Fazenda, compete especialmente:*

*I – apurar a liquidez e certeza da dívida ativa da União de natureza tributária, inscrevendo-a para fins de cobrança, amigável ou judicial;*

*II – representar privativamente a União, na execução de sua dívida ativa de caráter tributário;*

*III - (VETADO)*

*IV – examinar previamente a legalidade dos contratos, acordos, ajustes e convênios que interessem ao Ministério da Fazenda, inclusive os referentes à dívida pública externa, e promover a respectiva rescisão por via administrativa ou judicial;*

*V – representar a União nas causas de natureza fiscal.*

*Parágrafo único – São consideradas causas de natureza fiscal as relativas a:*

*I – tributos de competência da União, inclusive infrações à legislação tributária;*

*II – empréstimos compulsórios;*

- III – apreensão de mercadorias, nacionais ou estrangeiras;*
- IV – decisões de órgãos do contencioso administrativo fiscal;*
- V – benefícios e isenções fiscais;*
- VI – créditos e estímulos fiscais à exportação;*
- VII – responsabilidade tributária de transportadores e agentes marítimos;*
- VIII – incidentes processuais suscitados em ações de natureza fiscal.*

Posteriormente, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional teve ampliada sua ação executiva fiscal para abarcar a cobrança de débitos de qualquer natureza, ou seja, tributários e não-tributários, quando da criação da Lei nº 11.457/07, cujo artigo 23 assim determinou:

*Art. 23. Compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a representação judicial na cobrança de créditos de qualquer natureza inscritos em Dívida Ativa da União.*

Conforme os Procuradores da Fazenda Nacional JOÃO AURINO DE MELO FILHO e MARCOS PAULO SANDRI podemos definir essa nova realidade da PGFN da seguinte maneira:

*Por força disso, todas as multas administrativas, das mais diversas naturezas, tais como aquelas impostas pela administração direta no exercício do poder de polícia, depois da inscrição em dívida ativa da União, devem ser executadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.*

*Citam-se, a título exemplificativo, as multas impostas pelo Ministério do Trabalho e Emprego em razão da inobservância de dispositivos da consolidação das Lei do Trabalho; as multas aplicadas pelo Ministério da Agricultura; e ate mesmo as multas impostas pela Polícia Rodoviária Federal, desde que alcancem o valor mínimo para ajuizamento. Da mesma forma, as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral, quando não pagas, serão encaminhadas para inscrição em dívida ativa da União, incumbindo à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional promover a ação de execução fiscal.<sup>31</sup>*

31 FILHO, João Aurino de Melo e SANDRI, Marcos Paulo e outros, **Execução Fiscal Aplicada, Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**, 2ª edição, 2013, Editora Jus Podium, Salvador, página 94.

Ressaltamos que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, através dos Procuradores da Fazenda Nacional, fará – sempre – a inscrição em dívida ativa desses valores mediante o controle da legalidade da constituição do crédito, com base no artigo 2º, §§ 3º e 4º, da Lei de Execução Fiscal, conforme já debatido.<sup>32</sup>

Por fim, se o ente público de direito externo, no caso o Estado acreditante, se tornar sujeito passivo que descumpriu obrigação pecuniária legal ou contratualmente imposta pela União Federal, seja em relação a uma obrigação tributária ou não-tributária, será atribuição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional observar a legislação pertinente para inscrição e eventual cobrança dessa dívida ativa.

A Procuradoria da Fazenda, após a regular inscrição em dívida ativa, consultará o Estado devedor sobre a possibilidade de o mesmo reconhecer a dívida, concordando com o seu pagamento, ou, ainda, se ele abrirá mão de sua imunidade, caso em que será ajuizada a respectiva execução fiscal no Supremo Tribunal Federal. Tudo isso deverá ser feito por intermédio da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, mediante expedição de ofício para tal.

Se o Estado acreditante não abrir mão de sua imunidade, de forma expressa ou pelo simples silêncio, a Procuradoria da Fazenda não ajuizará a demanda executiva, mas manterá a respectiva inscrição em Dívida Ativa do crédito em

---

<sup>32</sup> **Art. 2º** – 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.

(...)

§ 3º – A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

§ 4º – A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

(...)

questão.

### **A Execução Fiscal contra Estado Estrangeiro**

Ao contrário da imunidade de jurisdição, a qual sofreu a influência da teoria relativa no sistema judiciário brasileiro, como é o caso das demandas trabalhistas contra o Estado acreditante, a imunidade de execução permanece absoluta.

O Brasil acompanha a tendência internacional, ou seja, a divisão entre atos de império e atos de gestão, a qual será aplicada nos casos em que estiver em voga a imunidade de jurisdição, não se tratando, pois, de processo de conhecimento.

Não podemos esquecer que o Estado estrangeiro goza de imunidade de jurisdição tributária, ou, como dizem os exatos termos das Convenções de Viena sobre as Relações Diplomáticas e Consulares, de isenção fiscal, onde existe a liberação do pagamento de impostos e taxas na forma do ali disposto.

Sobreditas Convenções foram ratificadas pelo Brasil e recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, pelo que não se discutem os termos das mesmas no que se refere ao que ali é definido como objeto de isenção fiscal.

Essa imunidade, porém, comporta exceções, uma vez que o Estado acreditante e seus representantes (diplomatas e consulares) sempre arcarão com os impostos indiretos, tarifas correspondentes a serviços utilizados, tributos relativos aos imóveis particulares que venham a possuir no território do Estado acreditado e tudo o mais que não tenha a ver com o objetivo da missão.

Feitas essas considerações, devemos observar que a ação movida pela União contra Estado estrangeiro deve obedecer a regra de competência inserta na Constituição Federal de 1988, a qual define o Supremo Tribunal Federal como o foro competente (artigo 105, inciso II, alínea “c”), sejam ações de conhecimento ou de

execução.

A Suprema Corte, na condição acima exposta e com base no aqui estudado, tem entendido que no campo executivo a imunidade é absoluta, ou seja, mantém-se a imunidade de jurisdição para esse fim, a qual prevalece inclusive para atos de gestão.

Veja-se a decisão monocrática proferida na Ação Cível Originária 709/SP, em que a Fazenda Nacional atua – via execução fiscal – na cobrança de crédito referente ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, contribuição social de natureza especial, cuja ementa abaixo se transcreve:

*EMENTA: EXECUÇÃO JUDICIAL CONTRA ESTADO ESTRANGEIRO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (CF, art. 102, I, “e”). IMUNIDADE DE JURISDIÇÃO (imunidade à jurisdição cognitiva) E IMUNIDADE DE EXECUÇÃO (imunidade à jurisdição executiva). O “STATUS QUAESTIONIS” NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRECEDENTES. DOUTRINA. PREVALÊNCIA DO ENTENDIMENTO NO SENTIDO DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE EXECUÇÃO JUDICIAL CONTRA ESTADOS ESTRANGEIROS, EXCETO NA HIPÓTESE DE EXPRESSA RENÚNCIA, POR ELES, A ESSA PRERROGATIVA DE ORDEM JURÍDICA. POSIÇÃO PESSOAL DO RELATOR (MINISTRO CELO DE MELLO), QUE ENTENDE VIÁVEL A EXECUÇÃO CONTRA ESTADOS ESTRANGEIROS, DESDE QUE OS ATOS DE CONSTRIÇÃO JUDICIAL RECAIAM SOBRE BENS QUE NÃO GUARDEM VINCULAÇÃO ESPECÍFICA COM A ATIVIDADE DIPLOMÁTICA E/OU CONSULAR. OBSERVÂNCIA, NO CASO, PELO RELATOR, DO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. JULGAMENTO DA CAUSA NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCESSO DE EXECUÇÃO DECLARADO EXTINTO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO.<sup>33</sup>*

Essa demanda, além de recente e espelhar o entendimento predominante na

<sup>33</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Ação Cível Originária nº 709/SP, Relator Ministro CELSO DE MELLO, julgado em 26/08/2013, publicado no Diário de Justiça da União de 30/08/2013.

Corte Suprema, é uma aula de Direito Internacional no que tange a tudo o que aqui já foi visto sobre imunidades, tanto de jurisdição como de execução.

Para o Ministro Relator seria possível o prosseguimento daquela demanda executiva se a mesma recaísse sobre bens não afetos ao serviço da missão diplomática, seja nas suas relações diplomáticas quanto nas consulares.

Registre-se, pois, que parte da doutrina reconhece como hipóteses de execução contra Estado estrangeiro aquelas relações jurídicas decorrentes de negociações diplomáticas, ou seja, de caráter político entre os Estados envolvidos, quando existente a renúncia pelo Estado acreditante e, ainda, pelo envio de carta rogatória para o exterior.

Para as causas de natureza tributária, também nos casos de execuções fiscais movidas pela Fazenda Nacional, melhor sorte não resta contra a imunidade de execução aqui estudada.

O magistério de FRANCISCO REZEK é categórico quanto a imunidade de execução absoluta inclusive na seara fiscal. Vejamos:

*É regida pelo direito internacional, e imune, por isso, a qualquer jurisdição doméstica, toda relação entre Estados soberanos, por miúdo e prosaico que pareça seu domínio. Nenhum erro mais primário se cometeu no Brasil, nos últimos anos, do que o ajuizamento, pela advocacia do fisco, de ações executivas contra nações estrangeiras – apresentadas formalmente pelo autor como “consulados” deste ou daquele país – para cobrança de tributos ou de multas fiscais (!!!). Se o Estado estrangeiro, aqui representado por sua missão diplomática ou consular, comete qualquer falta ou abuso de direito, incumbe ao governo da República, pela voz do Ministério das Relações Exteriores, chamá-lo à ordem, prevenir a repetição do abuso, ou mesmo reprimi-lo com medida mais séria como a censura ao agente diplomático ou consular faltoso, a declaração de persona non grata que o devolva à origem, eventualmente a instauração de um contencioso*

*internacional. São normas e práticas internacionais, aqui interpretadas e aplicadas pelo governo, com uma larga margem de discricioniedade casuística, que estabelecem, por exemplo, os limites à importação isenta que as missões estrangeiras realizam normalmente, seja de veículos ou de equipamentos de informática, seja de álcool para sua atividade social.*<sup>34</sup>

O autor em tela defende a imunidade de execução absoluta, uma vez que não faz distinção entre os tributos devidos pelo Estado estrangeiro e as eventuais multas, as quais invariavelmente não têm natureza tributária.

---

<sup>34</sup> REZEK, Francisco, **Direito Internacional Público, Curso Elementar**, 12ª edição, 2010, Editora Saraiva, São Paulo, páginas 183 e 184.

## CONCLUSÃO

Da análise do acima exposto temos que as regras de isenção fiscal, previstas pelas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares, têm caráter imperativo, diríamos que de cumprimento obrigatório pelo ordenamento jurídico pátrio.

Tal não pode ser diferente face à regra do artigo 98, do Código Tributário Nacional, que diz que os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária nacional.

O mesmo Código Tributário Nacional também aponta que nos casos de isenções fiscais as normas devem ser interpretadas de forma literal, conforme seu artigo 111, inciso II, no caso as convenções que falam em impostos e taxas, o que significa dizer que outras exações tributárias, como, por exemplo, aquela referente ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e que foi objeto da Ação Cível Originária 709/SP, podem ser objeto da dívida ativa da União.

Nesse diapasão temos que as multas fiscais, por representarem penalidade pecuniária decorrente de ato ilícito por não cumprimento da obrigação acessória e, assim, não se enquadrarem no conceito de tributo do artigo 3º, do Código Tributário Nacional, podem também ser cobrados do Estado acreditante, inclusive de seus agentes, cuja limitação é somente aquela imposta pelas regras de direito internacional e de direito interno que atribuam privilégios e imunidades aos mesmos.

Acresçam-se a isso as dívidas de natureza não-tributária que se enquadrem em semelhante situação fática e jurídica.

Existindo o crédito contra o Estado acreditante, ou seja, não sendo ele detentor da isenção fiscal para o caso específico, deve a União, por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, inscrevê-lo em dívida ativa, eis que assim

impõe o princípio da legalidade norteador do Estado de Direito, ocasião em que será apurada a liquidez e certeza do crédito, gerando os efeitos previstos em lei.

Somente após essa inscrição em Dívida Ativa é que será feita a análise da existência de eventual imunidade de execução do Estado acreditante.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha consagrado que essa imunidade é absoluta, entendemos que ela deve ser relativizada nos casos de atos de gestão do Estado estrangeiro, para alcançar aqueles bens que não estejam vinculados às finalidades institucionais das suas representações diplomáticas e consulares, bem ainda de seus atos de império, o que implica no fato de que é possível a adoção do rito previsto pela Lei de Execução Fiscal, cuja penhora deverá recair sobre imóveis destinados a atividades comerciais, créditos comerciais, navios mercantes, direito e ações etc.

Esse posicionamento, repetimos, não é o adotado pelo Supremo Tribunal Federal, o qual aplica o entendimento de que a imunidade de execução é absoluta, não admitindo exceções, seja para os créditos tributários como para os créditos não-tributários, atos de império ou atos de gestão, cujo prosseguimento de eventual demanda dar-se-á mediante expressa renúncia à imunidade por parte do Estado acreditante.

## REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando, SILVA, G. E. do Nascimento e CASELLA, Paulo Borba, **Manual de Direito Internacional Público**, 17ª edição, 2009, Editora Saraiva, São Paulo.

BECHO, Renato Lopes, **Filosofia do Direito Tributário**, Editora Saraiva, 2009, São Paulo.

BECKER, Alfredo Augusto, **Teoria Geral do Direito Tributário**, 4ª edição, 2007, editora Noesis, São Paulo.

BORGES, José Cassiano e DOS REIS, Maria Lúcia Américo, **Curso de Atualização Fiscal – Teoria Geral do Tributo – Impostos Indiretos – Contribuições Sociais e Regime Jurídico Tributário do SIMPLES**, 2ª edição, 2008, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro.

FILHO, João Aurino de Melo e SANDRI, Marcos Paulo e outros, **Execução Fiscal Aplicada, Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**, 2ª edição, 2013, Editora Jus Podium, Salvador.

GODOI, Marilei Fortuna e outros, **Execução Fiscal Aplicada, Análise Pragmática do Processo de Execução Fiscal**, 2ª edição, 2013, Editora Jus Podium, Salvador.

GUERRA, Sidney, **Curso de Direito Internacional Público**, 7ª edição, 2013, Editora Saraiva, São Paulo.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira, **Curso de Direito Internacional Público**, 9ª edição, 2015, Editora Revista dos Tribunais Ltda., São Paulo.

PAULSEN, Leandro, **Curso de Direito Tributário Completo**, 5ª edição, 2013,

Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre.

PAULSEN, Leandro, **Direito Tributário, Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**, 9ª edição, 2007, Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre.

PAULSEN, Leandro, ÁVILA, René Bergmann, SLIWKA, Ingrid Schroder, **Direito Processual Tributário, Processo Administrativo Fiscal e Execução Fiscal à Luz da Doutrina e da Jurisprudência**, 5ª edição, 2009, Editora Livraria do Advogado, Porto Alegre.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves, **Direito Internacional Público e Privado**, 5ª edição, 2013, Editora Jus Podium, Salvador.

REZEK, Francisco, **Direito Internacional Público – Curso Elementar**, 12ª edição, 2010, Editora Saraiva, São Paulo.

VILLELA, Gilberto Etchaluz, **Teoria da Exigibilidade da Obrigação Tributária**, 1999, Editora Síntese, Porto Alegre.