

Execução das Contribuições Previdenciárias

Wagner D. Giglio^()*

Sumário:

01. Repercussão da emenda nº 20 e da Lei nº 10.035;
02. As dificuldades inerentes da execução trabalhista;
03. Significado da emenda nº 20;
04. Antecedentes do desvio de função da Justiça do Trabalho;
05. As irregularidades jurídicas;
06. Dificuldades práticas da apuração do crédito do INSS;
07. Conclusões.

01. A emenda constitucional nº 20, de 15/12/1998, foi recebida pelos juristas com as mais acerbas, violentas e merecidas críticas, pelas dificuldades impostas à satisfação dos direitos judicialmente reconhecidos aos trabalhadores. José Augusto Rodrigues Pinto, eminente professor baiano e Presidente da Academia Nacional de Direito do Trabalho, em artigo publicado na Revista LTr de maio de 1999 se refere à emenda como integrante da “cultura do caos” na ordem jurídica.

Recentemente, Salvador Franco de Lima Laurindo, Juiz do Trabalho em São Paulo e mestre em Direito Processual Civil qualificou a Lei nº 10.035, que pretendeu regulamentar a emenda nº 20, de inquisitorial e violadora das garantias do devido processo legal, em estudo publicado em “Magistratura & Trabalho” de abril-maio de 2001, acrescentando que

“Exigindo a condenação *ex officio* em contribuições previdenciárias, a Lei nº 10.035 desborda o limite da regra do § 3º do art. 114 da Carta Política, que consagra tão-somente uma hipótese de execução *ex officio*, não de condenação *ex officio*.”

02. Na verdade, a execução, nos processos trabalhistas, sempre foi eivada de dificuldades, desde sua instituição, com base em três diplomas legais: a CLT, o decreto-lei nº 960 (depois substituído pela lei nº 6.830) e o Código de Processo Civil. A Consolidação reserva apenas dezessete artigos à

^(*) *Wagner D. Giglio é advogado.*

execução, dos quais um (art. 887) foi revogado e dois outros (arts. 876 e 890) são perfeitamente inúteis. Dos quatorze artigos aproveitáveis, a maioria reproduz, com redação piorada, disposições do CPC; os poucos que não o fazem, como o art. 884, têm má redação, dificultando seu entendimento e aplicação.

O saudoso Antonio Lamarca, na década de sessenta, já reputava a execução o ponto fraco, o calcanhar de Aquiles do processo trabalhista, pelas dificuldades resultantes da legislação e pelo excesso de recursos. Daquela época até hoje, a execução trabalhista piorou muito, com a possibilidade de interposição de recurso de revista (antes inadmitido), dos embargos declaratórios com efeito modificativo, do acréscimo de forma alternativa de liquidação, da admissão de exceção de pré-executividade e da doutrina da desconsideração da personalidade jurídica. E quando o trabalhador crê terminada sua *via crucis*, após esgotados todos os recursos, por vezes ainda tem que suportar uma ação rescisória, com a suspensão da execução por força de medida cautelar ou de antecipação da tutela, e ainda os recursos cabíveis na rescisória.

03. Dir-se-ia que nada pior poderia ocorrer no processo de execução, por falta de espaço ou de oportunidade. E no entanto a maior e mais grave dificuldade, a injúria suprema aos direitos do trabalhador, veio com a emenda constitucional nº 20, que acrescentou um parágrafo 3º ao art. 114 da Carta Magna, com a seguinte redação: “Compete ainda à Justiça do Trabalho executar, de ofício, as contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que preferir.”

Em sua fúria desvairada de arrecadar fundos para a previdência social, o legislador desprezou princípios, criou atritos com outros preceitos constitucionais, atropelou o Direito e prejudicou de forma irreparável o funcionamento normal da Justiça do Trabalho, atribuindo-lhe funções administrativas de órgão auxiliar de autarquia, sem cuidar de lhe fornecer meios ou instrumentos para a missão totalmente estranha a seus propósitos e causando o desvio da finalidade precípua da execução trabalhista, que na prática deixou de ser a satisfação do direito reconhecido ao trabalhador e passou a ser o atendimento dos interesses da previdência social.

Esse desvio de função da Justiça do Trabalho não se justifica, mas se explica, até historicamente, como se verá. O normal seria que o Instituto Nacional de Previdência Social, tomando conhecimento de um

crédito seu através de comunicação da Justiça do Trabalho, providenciasse sua apuração, sua inscrição como débito do contribuinte e sua cobrança administrativa ou por meio de ação judicial. Mas o quadro de pessoal do INSS, embora integrado por procuradores ativos e competentes, compõe-se de uma fração ínfima do número ideal para atender à necessidade das centenas de milhares de processos trabalhistas que atingem o estágio de execução, todos os anos. Assim, a execução *ex officio*, na Justiça do Trabalho, foi o meio encontrado para economizar “o serviço do corpo jurídico da Autarquia, numa estranha **terceirização** da função arrecadadora”, como ressaltaram Pereira de Castro e Batista Lazzari (LTr. 63-02/178).

04. A idéia não é nova, e parece mergulhar suas raízes na origem administrativa da Justiça do Trabalho: como simples “repartição” do Ministério do Trabalho que era, até 1941 (ou até 1946, segundo alguns doutrinadores mais ortodoxos), sujeitava-se a cumprir ordens administrativas do Poder Executivo que a criou e instalou.

No início da década dos anos 60, uma lei veio exigir que fosse apresentado, para início da execução, o certificado de quitação de débito previdenciário do empregador. O propósito era priorizar a satisfação dessas obrigações, antes de qualquer outra, inclusive das trabalhistas. Acontece que o Instituto de Previdência só fornecia tal certificado, vulgarmente conhecido como “CQ”, a requerimento do empregador, que nenhum interesse tinha em obtê-lo para mais depressa vir a ser executado. O resultado prático seria a paralisação de todas as execuções; para evitar esse desastre, os juízes do trabalho passaram a dar interpretação forçada ao texto legal, para desconsiderá-lo e prosseguir com as execuções. Finalmente, uma outra lei veio corrigir a anomalia.

Outro antecedente: para exonerar a Previdência de ônus, uma lei já antiga, mas ainda em vigor, exigia prova escrita da relação de emprego, perante a Autarquia, que não aceitava outro tipo de prova (indicial, testemunhal, etc.). Baseado nessa disposição, o INSS se recusava a aceitar o reconhecimento da existência da relação de emprego através de decisão judicial transitada em julgado. Ao que sabemos, isso acontece até hoje, numa subversão de valores que não honra nosso Direito, mas revela, com o respaldo do legislador, a prepotência da atuação da Autarquia e o descaso que ainda vota à Justiça do Trabalho.

O mesmo vezô de transformar a Justiça do Trabalho em órgão arrecadador de meios para a Previdência inspirou a lei 7.787/89, cujo art. 12 determinava ao juízo trabalhista, apurado o crédito de salários e de outras verbas, o recolhimento *incontinenti* das contribuições devidas. Por má formulação do preceito e falta de condições práticas, o propósito do legislador não foi alcançado.

Essa lei nº 7.787 foi revogada pela de nº 8.212, por sua vez reformulada pela Lei 8.620/91, cujo art. 43 decretava, nos processos que apurassem “direitos sujeitos à incidência de contribuição previdenciária”, o dever do juiz, “sob pena de responsabilidade”, de determinar seu recolhimento à Seguridade Social. A abstrusa responsabilidade do juiz nunca foi efetivada, mesmo porque havia fundadas dúvidas sobre a constitucionalidade do preceito legal.

Finalmente surgiu a Lei nº 10.035, de 25 de outubro de 2000, que alterou a redação de vários artigos da CLT, regulando o procedimento da apuração e recolhimento das contribuições previdenciárias. E ao fazê-lo, acrescentou vários obstáculos ao andamento da execução, tornando discutível e recorrível as disposições de acordos judiciais, introduzindo novo litigante, o INSS, no processo de execução, criando outra possibilidade de impugnação da liquidação, pelo Instituto, novos recursos, etc. Tudo em benefício da arrecadação das contribuições, e tudo em malefício da satisfação dos direitos do trabalhador, relegados às calendas.

05. Não seria este o foro adequado para discutir todos os problemas jurídicos causados pela emenda constitucional nº 20 e sua regulamentação pela lei nº 10.035/00. Mencionemos alguns, nada obstante, em linguagem quase telegráfica, que certamente determinarão impecilhos, atrasos, controvérsias e dificuldades da execução.

A execução *ex officio* das contribuições previdenciárias determinada pela emenda constitucional nº 20 descumpre o princípio do devido processo legal, pois prescinde de iniciativa da parte (*nemo iudex sine actore*) para instauração da execução em benefício de quem não foi parte no feito; instaura execução sem título executivo, pois a sentença não condena ao pagamento das contribuições previdenciárias; fixa obrigação específica sem possibilitar oportunidade de defesa ou de recurso ao obrigado; faculta recurso ao INSS, que nada pleiteou nem sofreu condenação, e portanto não sucumbiu;

constrange o juiz a atuar como acusador (ao apurar o débito) e como julgador. A ofensa a vários preceitos constitucionais nos parece evidente.

A emenda reparte competência absoluta, em razão da matéria, entre a Justiça Federal e a do Trabalho, criando área de conflito, por exemplo, se o INSS estiver movendo ação para haver contribuições que também decorrem de condenação em processo trabalhista. Constituindo uma obrigação de natureza fiscal, o processo de execução do recolhimento de contribuições obedecerá ao procedimento da Consolidação, da lei dos executivos fiscais (nº 6.830) ou ao Código de Processo Civil? Qual seria o prazo prescricional aplicável?

Mesmo que, com boa vontade, seja encontrada uma forma viável de executar, nos mesmos autos, débitos de natureza jurídica diversa, com procedimentos diferentes, em favor de dois beneficiários distintos, o trabalhador e a Autarquia, não haveria como evitar as protelações e atrasos na satisfação do julgado e o acréscimo de prejuízos acarretados aos trabalhadores.

06. A todos os entraves jurídicos que a malsinada emenda constitucional nº 20 adicionou a (já “per se”) difícilíssima execução trabalhista, vieram se juntar as insuperáveis dificuldades de ordem prática para a apuração dos haveres da Previdência Social, em cada processo.

O legislador da emenda constitucional e, mais ainda, o da lei nº 10.035, fizeram total abstração dos meios materiais que deveriam ser fornecidos à Justiça do Trabalho, para que pudesse cumprir o que dela se exige no mínimo um acréscimo razoável no número de servidores habilitados, entre eles contadores e técnicos em cálculos, para a apuração do montante das contribuições devidas ao INSS.

O número de fatores variáveis, no cálculo das contribuições à Previdência Social, é muito grande. O INSS diverge sobre a classificação de algumas verbas como indenizatórias, pretendendo sejam de natureza salarial, o empregado poderá ter mais de um emprego, o que afetará o estabelecimento do teto de contribuições, e há informações que só o INSS detém, imprescindíveis para a fixação das contribuições, tais como “opção pelo Simples, isenção do empregador, fruição de benefícios (quando não é devida a contribuição), grau de risco quanto aos acidentes de trabalho, sem falar no

item mais complexo – juros moratórios e multa”, como lembram Pereira de Castro e Batista Lazzari, no estudo já citado.

07. A execução, nos processos trabalhistas, sempre constituiu uma etapa de difícil realização. Luigi de Litala já afirmava, no início da década dos anos cinquenta, que o processo de execução em vigor (na Itália, como no Brasil) parecia feito “mais para a tutela do devedor do que do credor” (*in* “Derecho procesal del trabajo”, pág. 9). No Brasil, como expusemos, as dificuldades se multiplicaram, principalmente nos últimos tempos.

Já dizíamos, há mais de trinta anos, que são freqüentes, na prática, os casos em que a execução toma mais tempo do que a fase de conhecimento, arrastando-se durante meses, por vezes durante anos, até que o vencedor da demanda obtenha a satisfação do julgado. Ora, num processo do trabalho cuja própria existência autônoma se justifica pela necessidade de um procedimento mais rápido e eficiente do que o adotado nas lides civis, não se compreende que o trabalhador tenha de esperar tanto tempo para receber o que é seu, por direito reconhecido. É quase uma temeridade retardar a solução dos conflitos trabalhistas, pelo risco que a insatisfação generalizada pode acarretar à estabilidade social.

Esse ponto de ruptura do tecido social foi colocado perigosamente perto, com a emenda constitucional nº 20 e sua lei regulamentadora, que desconsideraram qualquer propósito de aperfeiçoar a execução trabalhista para, desavergonhadamente, utilizar o respectivo processo para finalidade totalmente diversa: um expediente profundamente prejudicial aos direitos dos trabalhadores, para forçar o recolhimento de contribuições à Previdência.

Se, apesar do caos jurídico criado artificialmente para a execução trabalhista, porventura for encontrada uma fórmula quase mágica, no futuro, para o funcionamento prático da arrecadação de contribuições previdenciárias, o procedimento nas Cortes Trabalhistas talvez possa levar ao saneamento da situação econômica da Previdência Social, embora pessoalmente não acreditemos nessa utopia. Mas, em compensação, acarretará a descrença da sociedade na Justiça do Trabalho, o que talvez tenha sido o propósito oculto do legislador.