

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
NOTA TÉCNICA N.º 02/2024

Tema: mapeamento das medidas adotadas para aprimorar o processamento e julgamento das execuções fiscais, principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário.

Relatores: Felipe Albertini Nani Viaro; Daniel Ribeiro de Paula; Paula Fernanda de Souza Vasconcelos Navarro; Renato Andrade Siqueira.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de nota técnica do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, visando mapear medidas adotadas para aprimorar o processamento e julgamento das execuções fiscais, principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, conforme dados do relatório do CNJ Justiça em Números 2023 – ano base 2022¹, culminando em 88,4% em 2022.

Levou-se em consideração estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre o custo unitário do processo, a evolução do número absoluto de processos com base em relatórios do Conselho Nacional de Justiça, estudo recente do Banco Mundial com relação aos desdobramentos econômicos, estudo da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional em ranqueamento da viabilidade das Execuções Fiscais e seu decréscimo proporcional ao longo do tempo, além de relatórios elaborados pela Diretoria de

¹ <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>.

Planejamento Estratégico (DEPLAN) e cartilha da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quanto à boa gestão das ações de execuções fiscais.

Analisou-se também o tema frente ao instituto da prescrição intercorrente, com o advento da Lei nº 14.195 de 26 de agosto de 2021 que dispõe, dentre outros assuntos, sobre a prescrição intercorrente na Lei nº 10.406 de janeiro de 2002 (Código Civil)² e após Acórdão Paradigma do C. Superior Tribunal de Justiça (RESP Repetitivo 1.340.553/RS de 16 de outubro de 2018)³.

Foram separados alguns dos principais trechos e apresentadas reflexões com o objetivo sugerir boas práticas inafastáveis à boa gestão das ações de execução fiscal e estabelecer premissas para a construção de um modelo adequado para que possa ser utilizado em todas as Unidades, ampliando o acesso à justiça por meio da redução significativa de custos e de volume de processos, concretizando os valores constitucionais da eficiência, celeridade e segurança jurídica;

A apresentação dos resultados deste estudo, referente aos desdobramentos da aplicação das conclusões apresentadas, dá-se por meio da presente nota técnica, que está assim estruturada:

- I. RELATÓRIO
- II. RESOLUÇÃO CNJ nº 471/2022 E BUSCA PELA EFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO FISCAL
- III. O CUSTO UNITÁRIO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL
- IV. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE
- V. O *RANKING* DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL
- VI. PROCESSOS DE EXECUÇÕES FISCAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO
 - a. Relatório CNJ Justiça em Números 2023 – ano-base 2022
 - b. Relatórios da DEPLAN - Casos novos de execução fiscal no TJSP
 - c. Considerações
- VII. Boas práticas prévias ao ajuizamento
 - a. Esgotamento de medidas extrajudiciais de cobrança
 - i. Protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114195.htm

³ <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

- ii. Inclusão do nome do devedor no CADIN
 - iii. Inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito
 - iv. Averbação da CDA em registro de bens e direitos
 - v. Parcelamento do crédito tributário e facilitação do pagamento
 - vi. Conciliação extrajudicial
- b. Fatos extintivos e impeditivos da cobrança
 - c. Valor mínimo para ajuizamento
 - d. Classificação do crédito
 - e. Possibilidade concreta de localização do devedor
 - f. Existência de patrimônio suficiente do devedor
 - g. Reunião das dívidas do mesmo devedor em uma única execução
- VIII. Boas práticas para execuções fiscais em curso
- a. Valor da causa inferior ao mínimo para ajuizamento
 - b. Prescrição intercorrente
 - c. Transação tributária
 - d. Negócios jurídicos processuais
 - e. Medidas de desjudicialização de determinadas etapas
- IX. Resolução CNJ nº 547/2024
- X. Conclusão

II. RESOLUÇÃO CNJ nº 471/2022 E BUSCA PELA EFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO FISCAL

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais, por meio da Resolução nº 471/2022⁴, instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário, com a finalidade de assegurar o direito de todos à solução dos conflitos tributários de forma efetiva, garantindo a celeridade e o acesso à justiça.

Como diretrizes a serem observadas, destacam-se: (i) atuação cooperativa como base para a solução de conflitos tributários; (ii) adequada formação e treinamento de magistrados (as), servidores (as), conciliadores(as) e mediadores (as); (iii) acompanhamento estatístico específico; (iv) transparência ativa; (v) atuação em parceria com entes federativos, advocacia pública e privada, e contribuintes; (vi) priorização de soluções consensuais em disputas tributárias; e (vii) prevenção e desjudicialização de demandas tributárias.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao encontro da referida resolução, implementou o núcleo de cooperação judiciária para tratamento adequado da alta litigiosidade tributária, em 19 de janeiro de 2024, com a atribuição de elaborar propostas para implementação de políticas públicas e enfrentamento da questão, com o objetivo de garantir isonomia dos contribuintes, eficiência do fisco e segurança do ordenamento jurídico⁵.

Nessa mesma linha, em 31/01/2024, o Governo de São Paulo lançou programa inédito denominado “Programa Acordo Paulista”⁶, oferecendo parcelamento e descontos nos débitos inscritos em dívida ativa.

A busca pelo aprimoramento da tramitação de processos de execuções fiscais também foi objeto de debate recente no Seminário Eficiência da Execução

⁴<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4720>

⁵<https://www.tjsp.jus.br/Imprensa/Noticias/Noticia?codigoNoticia=96076&pagina=1>

⁶<https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/programa-acordo-paulista-oferece-desconto-de-ate-100-de-juros-de-mora-na-divida-ativa/>

Fiscal, realizado em 21 de setembro de 2023, na sede do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁷, com a reunião de experiências e contribuições de pessoas que lidam diretamente com o tema no trabalho do dia a dia ou por meio de pesquisas.

Dentre as medidas apontadas para o enfrentamento do tema pelo juiz auxiliar da Presidência do CNJ, Dr. Frederico Montedonio Rego, é possível destacar: (i) automação do fluxo das execuções fiscais e dos sistemas de buscas patrimoniais, com sua unificação; (ii) esforços a fim de esgotar medidas administrativas cabíveis em algumas etapas, antes de eventual ajuizamento; (iii) medidas de desjudicialização de determinadas etapas; (iv) extinção de execuções fiscais frustradas; (v) atualização dos cadastros dos contribuintes; e (vi) colaboração institucional, com compartilhamento de banco de dados e adoção de estratégias de trabalho que permita identificar quem são os devedores e quais os débitos.

Igualmente foi dado destaque à Semana Nacional da Autocomposição Tributária, previstas na referida resolução, como uma oportunidade de divulgação e fomento de ações voltadas à solução desses conflitos.

Com enfoque sobre o papel da execução fiscal, a procuradora-geral da PGFN, Dra. Anelize Lenzi Ruas de Almeida, destacou que a execução fiscal não serve como primeiro instrumento para: (i) interromper a prescrição; (ii) localizar o devedor; (iii) localizar bens; (iv) constatar atividade ou dissolução irregular da atividade; (v) praticar atos de alienação em hasta (sendo possível a desjudicialização, como a venda dos bens por plataformas de marketplace- “COMPREI”⁸); e (vi) reconhecer a prescrição (material ou intercorrente). A execução fiscal serve como último instrumento para (i) constrição de bens a partir de diligenciamento prévio do credor⁹; (ii) reconhecimento de

⁷ <https://www.cnj.jus.br/justica-busca-solucoes-para-aprimorar-a-tramitacao-de-processos-de-execucoes-fiscais/>

⁸ “O Comprei é uma plataforma de negócios da União gerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. O programa foi criado pela Portaria PGFN nº 3.050/2022, e tem como objetivo oferecer à venda bens dados à União em acordo ou penhorados em processos judiciais, na forma das Leis nº 6.830, de 1980 (Lei de Execuções Fiscais) e 13.105, de 2015 (Código de Processo Civil). O modelo simplificado de venda direta, por intermédio de corretor ou leiloeiro credenciado, foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça, através da Resolução CNJ nº 236, de 2016. Nestes processos de venda, um intermediário, com credenciamento público, promove o encontro entre a oportunidade e o cliente, sendo responsável por todas as fases do negócio. O comprador recebe o bem sem pendências e com a segurança jurídica de uma venda judicial.” <https://comprei.pgfn.gov.br/>

⁹ Portaria PGFN n. 33/2018 previu em seu art. 33 que o ajuizamento de execuções é condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável e desde que úteis à satisfação do débito:

grupos econômicos/fraudes fiscais estruturadas; e (iii) autorização para alienação dos bens por iniciativa particular.

O Dr. Vicente Martins Prata Braga, Presidente da ANAPE, citou estudo realizado pela PGDF, que aplicando a metodologia de custeio médio total do levantamento IPEA (2011) e considerando o tempo médio total do processo no TJDF, chegou-se a um valor aproximado de custo unitário da execução fiscal na Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal (VEF) igual a **R\$ 28.964,00**¹⁰.

Ressaltou-se também a necessidade de repensar a execução fiscal, em especial, quanto à cobrança do IPTU, bem como a importância do compartilhamento e tratamento de dados e a possibilidade do protesto da CDA e de averbação da CDA em registro de bens e direitos em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal¹¹.

Quanto à atuação dos Tribunais de Contas para a desjudicialização do litígio fiscal, destacou-se a parceria entre o Tribunal de Contas de Santa Catarina com o E. TJSC, na implementação do projeto piloto, em Florianópolis, na busca pela desjudicialização do litígio fiscal. O “Acerta SC” rendeu a publicação do *e-book*

“CAPÍTULO VIII DO AJUIZAMENTO SELETIVO (OU CONDICIONADO) DE EXECUÇÕES FISCAIS Art. 33. O ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de débitos inscritos em dívida ativa da União fica condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado. § 1º. Para fins do disposto no caput, entende-se por inútil o bem ou direito de difícil alienação, sem valor comercial ou de valor irrisório, bem como os indícios de atividade econômica inexpressiva. § 2º. A dispensa de ajuizamento de que trata este artigo não se aplica aos débitos: I - decorrentes de aplicação de multa criminal; II - da dívida ativa do FGTS; III - de elevado valor, conforme definido em ato do Ministro de Estado da Fazenda; IV - de responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, ou de direito privado submetidas ao regime jurídico das pessoas de direito público; V - de devedores com falência decretada ou recuperação judicial deferida.”

¹⁰ https://www.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2021/12/Relatorio_Final_Custo_EF_TJDF_27.05.21_3_.pdf

¹¹ O Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente o pedido formulado nas ADI 5881/DF, ADI 5886/DF, ADI 5890/DF, ADI 5925/DF, ADI 5931/DF e ADI 5932/DF para declarar a constitucionalidade do inc. I do §3º do art. 20-B da Lei 10.522/2002 e inconstitucional a parte final do inc. II do §3º do mesmo art. 20-B, onde se lê “tornando-os indisponíveis”, ambos na redação dada pela Lei nº 13.306/18. Assim, foi declarada constitucional a comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres. Igualmente foi declarada constitucional a averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registros de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, relativamente aos créditos inscritos em dívida ativa da União. <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205932%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>

com o título “Racionalização da Cobrança Fiscal – Ações voltadas à desjudicialização”, com ênfase na cobrança pré-processual¹².

O “Sistema de Cobrança Pré-Processual” (SCPP) é um sistema informatizado que centraliza e padroniza as cobranças de créditos tributários. O ente público cadastra no SCPP a dívida tributária; a notificação é encaminhada ao contribuinte devedor pelos Correios; o Município recebe o pagamento do imposto e a dívida é baixada. Caso a dívida não seja paga no prazo, ela é encaminhada para protesto¹³. Dentre os resultados estimados, houve uma ampliação de receitas municipais em R\$ 500 milhões e eliminação do custo de acervo em R\$ 2,7 bilhões.

O professor livre-docente da Universidade de São Paulo (USP) Arnaldo Godoy e o juiz Dr. Emanuel Schenkel do Amaral e Silva da 2ª Vara da Fazenda do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) também ressaltaram a importância da transação tributária, com redução do acervo processual e aumento da arrecadação, e a proposta de securitização das dívidas fiscais.

Nessa mesma linha, destacou-se a experiência do E. TJPE na construção e implementação das diretrizes da Resolução nº 119/2020 do TCE-PE. Em 2016, 62% dos processos do 1º grau eram de execução fiscal e 54% estavam concentrados em apenas duas Varas. Por meio da Portaria nº 52/2016, houve a criação do Comitê da Governança Diferenciada das Execuções Fiscais.

Os principais entraves eram cadastros desatualizados, elevado volume de execuções fiscais de valor irrisório ou bem abaixo do custo de processo de execução fiscal, maioria dos municípios sem piso de ajuizamento e ausência de adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial.

¹²<https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/e-book%20racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20cobran%C3%A7a%20-%20VALENDO.pdf>

¹³ <https://www3.tjsc.jus.br/acertasc/>

Foi editada a Instrução Normativa n. 02/2021¹⁴ visando estabelecer critérios e diretrizes para conferir maior eficiência nos processos executivos fiscais, em conformidade com o Protocolo de Intenções n° 01/2020 celebrado com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE -PE)¹⁵.

Nos termos da instrução, os Magistrados com competência para processar e julgar ações de execuções fiscais estaduais e municipais foram orientados a verificar se os exequentes observaram os critérios e requisitos da Resolução n° 119/2020 do TCE-PE¹⁶. Também foi lançada Nota Técnica pelo Centro de Inteligência do TJPE 05/2022 (Cijuspe)¹⁷.

Dentre as principais ações adotadas, a Dra. Ana Luíza Câmara, juíza coordenadora da Governança Diferenciada para Execuções Fiscais do E. TJPE, também destacou: convênios para citação em lote e pactuação de negócios jurídicos processuais para estabelecer novas rotinas de trabalho; criação do “Robô Elis”; instalação da Diretoria dos Executivos Fiscais e homologação de fluxo automatizado “Resolve Execução Fiscal” do CNJ.

Com a adoção da inteligência artificial (“Robô Elis”), foi possível alcançar o processamento de 69.351 processos em 15 dias com análise da CDA, identificação de prescrição ou de alguma inconsistência para determinação de emenda à inicial, sendo que antes, para atingir o patamar de 70 mil processos, eram necessários oito meses.

Destacou-se que, com os resultados no Justiça em Números de 2022, o TJPE passou a apresentar a 2ª menor taxa de congestionamento do

¹⁴ <https://portal.tjpe.jus.br/documents/420025/2652985/Instrucao+normativa+n.+02.2021.pdf/219641ee-5160-22bd-f9f3-f0bbfc1109c5>

¹⁵ <https://portal.tjpe.jus.br/-/instrucao-normativa-estabelece-criterios-para-processos-de-execucao-fiscal?inheritRedirect=true>

¹⁶ <https://portal.tjpe.jus.br/documents/420025/2652985/Resolucao+119.2020+-+TCE-PE+-+Cobran%C3%A7a+de+cr%C3%A9ditos+fiscais.pdf/cdd0b0ad-db04-3b61-dc82-48a59e9c6ddc>

¹⁷ https://portal.tjpe.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=05f7f40f-cfd6-78c1-d429-bb6b9d893bd1&groupId=2720433

país, o 2º menor tempo de tramitação (2 anos e 11 meses) e o maior volume de processos baixados.

Foi também mencionado o Decreto Estadual nº 47.086/2019, que passou a prever o piso de R\$ 26.000,00 para cobrança do ICMS e de R\$ 13.000,00 para os demais créditos tributários ou não tributários, com autorização para desistência de ações de execução fiscal com valores iguais ou menores aos fixados¹⁸.

Por fim, é possível destacar recentemente, no âmbito da justiça federal, ao menos 53 mil processos de execução fiscal foram extintos entre outubro e dezembro de 2023 como resultado de parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho da Justiça Federal (CJF), os Tribunais Regionais Federais (TRFs), a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)¹⁹.

O resultado expressivo decorreu do tratamento de dados em lote das execuções fiscais, realizado de forma colaborativa, com encaminhamento para a PGFN de listagem detalhada de execuções fiscais em tramitação em cada TRF, para identificação de quais processos não havia interesse no prosseguimento, com possibilidade de extinção, também automatizada.

¹⁸https://www.sefaz.pe.gov.br/Legislacao/Tributaria/Documents/Legislacao/Decretos/2019/Dec47086_2019.htm#:~:text=Regulamenta%20a%20Lei%20Complementar%20n%C2%BA,im%C3%B3veis%2C%20compensa%C3%A7%C3%A3o%20de%20cr%C3%A9ditos%20inscritos

¹⁹ <https://www.cnj.jus.br/tribunais-federais-extingiram-mais-de-50-mil-processos-de-execucao-fiscal-em-tres-meses/>

III. O CUSTO UNITÁRIO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada tem produzido, ao longo de sua história, análises e estudos variados sobre o desenvolvimento econômico e as questões sociais brasileiras, oferecendo subsídios para a formulação, a avaliação e o aperfeiçoamento das ações em diversas áreas de políticas governamentais.

Um dos projetos desenvolvidos com este objetivo foi o estudo 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)²⁰.

O estudo aceitou o desafio de estimar o custo médio para a Justiça brasileira de um tipo específico de processo: a execução fiscal que tramita nas varas da Justiça Federal e respondia à época por 34,6% da carga processual deste ramo do Judiciário (CNJ, 2010).

O mencionado relatório está estruturado em cinco seções. Após a introdução, a primeira seção cuida do tempo do processo, a segunda seção destina-se a descrever a metodologia desenvolvida para aferir o custo do processo de execução fiscal, detalhando alguns aspectos de sua construção e as informações necessárias para possíveis utilizações.

Na seção três são apresentados os principais resultados obtidos com a aplicação do modelo desenvolvido e, em seguida, na seção quatro, são analisadas algumas variações importantes observadas nos resultados da pesquisa devido à interferência de variáveis relativas à organização do sistema de justiça, ao perfil das demandas e à organização do processo judicial. Por fim, na última seção são apresentadas algumas conclusões e recomendações extraídas dos principais resultados obtidos.

²⁰ <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7862?mode=full>

À guisa de conclusão, procurou-se determinar o custo unitário do processo de execução fiscal médio na Justiça Federal de primeiro grau. Empregando metodologia inovadora, procedeu-se a extensivo trabalho de campo, cujos resultados mais importantes podem ser resumidos nos termos em que o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau, composto basicamente pelo fator mão de obra, pode ser expresso pelo valor: **R\$ 4.368,00**.

Em linhas gerais, o valor reflete o custo ponderado da remuneração dos servidores envolvidos no processamento da execução fiscal ao longo do tempo em que a ação tramita. O número encontrado explica-se pelo fato de que os custos agregados pelo tempo em que o processo permanece parado e pela mão de obra indireta, são embutidos no primeiro valor.

O estudo demonstrou que a organização e a gestão administrativa da Justiça Federal de primeiro grau são ineficientes, em que pese o esforço empreendido por magistrados e serventuários no desempenho de suas funções.

O emprego generalizado de modelos ultrapassados de administração, associados à gestão produtivista, resultam na organização atomista das atividades administrativas, que centra esforços no cumprimento de tarefas, em detrimento da obtenção de resultados (no caso, a recuperação do crédito).

Além de pouco eficaz, o atual modelo de organização do trabalho daquela Justiça gera impactos negativos expressivos sobre a subjetividade dos servidores, desmotivando-os e desvalorizando-os.

A mensuração de custos na administração pública é um grande desafio metodológico, em virtude da dificuldade não apenas de mensurar os benefícios gerados, mas também de identificar todos os elementos de custo e de atribuir-lhes valores monetários com alguma precisão. Isto é ainda mais significativo no caso do Poder Judiciário, que não tem tradição em gerar os dados necessários para a realização desta espécie de cálculo.

A ausência de informação compromete significativamente a capacidade de administradores e agentes políticos tomarem decisões qualificadas, condenando o sistema de justiça ao reformismo “modernizador” de soluções paliativas, cujas consequências são quase impossíveis de avaliar, até mesmo nos restritos termos de “eficiência” e “produtividade” com os quais costuma ser justificado, segundo o mesmo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Pondere-se que o valor encontrado é de 2011, portanto desatualizado há mais de uma década, mas simbólico para que se perceba o quanto está em jogo quando se trata de acervo significativo proporcional ao gigantismo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Utilizando estudo mais recente que atualizou o mesmo resultado, o valor chega a **R\$ 8.270,00** por processo²¹.

²¹https://www.tjmg.jus.br/data/files/49/80/E5/70/DF212810B8EE0B185ECB08A8/NT_01_2022%20_1_%20_1_.pdf

IV. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

É unânime a doutrina acerca dos fundamentos da prescrição e da decadência. Ambas visam propiciar à sociedade um estado de segurança jurídica, sob o argumento de não ser viável nem razoável a perpetuação das obrigações.

O devedor de uma obrigação não pode permanecer eternamente à discrição do seu credor, porque isso lhe cercearia a livre administração do patrimônio, ante a expectativa de ser demandado a qualquer momento para cumprir a obrigação²².

Mas não é apenas nos interesses privados que esses institutos se inspiram. A segurança jurídica é um valor comum a toda a coletividade, a quem não interessa a instabilidade das relações. Por isso, a lei convalida as situações que se prolongam no tempo, tornando-as estáveis²³.

Logo, o interesse na extinção dos direitos, em razão do decurso do tempo, não é apenas do particular, senão também da sociedade, ávida de um estado de estabilidade jurídico-social²⁴.

Daí ser correto afirmar que um e outro instituto tutelam tanto interesses privados, identificados na necessidade de liberar o devedor à eterna sujeição a um credor, como interesses públicos, representados pelo anseio de pacificação social. Por isso que ambas tornam estáveis as situações jurídicas que o tempo e o desinteresse do titular consolidaram.

Também para evitar a sujeição indefinida do devedor ao credor, o Supremo Tribunal Federal há muito consolidou que não é apenas a ação que prescreve, mas também a execução do direito já reconhecido pelo Poder Judiciário. É o teor da Sumula nº 150: “*prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação*”.

²²COELHO, Fábio U. Curso de Direito Civil. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 1

²³GALDI, Matteo. Della Prescrizione. Napoli: Francesco Giannini, 1905, p. 2.

²⁴FIGUEIREDO, Antonio B. e MARTINS, Alan. Prescrição e Decadência no Código Civil. 3.ed. São Paulo: IOB Thomson, 2005, p. 21.

Apesar disso, doutrina e jurisprudência ainda eram vacilantes no reconhecimento de aplicação sem formal inércia do credor. Na prática, bastava que o credor simplesmente reiterasse pedido de diligência de pesquisa de bens, para evitar que a prescrição atingisse a sua pretensão²⁵.

Os diagnósticos divulgados nos últimos anos vêm revelando que os principais desafios a serem enfrentados dizem respeito aos seguintes aspectos: *morosidade*; **prescrições intercorrentes devido à morosidade**; *alto número de processos em estoque* (taxa de congestionamento do Poder Judiciário); *alto custo da tramitação processual*; e *baixo índice de processos sentenciados a tempo de resolver efetivamente o conflito*. Sinteticamente, estas questões se inscrevem no quadro geral de menor efetividade do Poder Judiciário do que o potencialmente atingível.

Longe de pretender enquadrar as questões enfrentadas pelo Judiciário em um enfoque meramente produtivista, a análise do custo do processo pode ser conduzida também de uma perspectiva qualitativa e, com isso, revelar aspectos gerenciais e processuais muito relevantes, que têm impacto sobre a qualidade do serviço prestado aos cidadãos.

No caso específico das Execuções Fiscais, deve-se levar em consideração que as consequências negativas da ausência de efetividade do Judiciário – as quais, nas demais circunstâncias, recaem majoritariamente sobre o cidadão – também se revertem em prejuízos ao próprio Estado.

Não se pode desconsiderar que muitas execuções fiscais são ajuizadas sem elementos mínimos para tramitação. Tais processos acabam, em larga

²⁵ “PRESCRIÇÃO EM CASO DE SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO, QUANDO O CREDOR NÃO POSSUIR BENS PENHORAVEIS. EM TAL CASO, POR NÃO HAVER NEGLIGÊNCIA DO CREDOR, O PRAZO DE PRESCRIÇÃO NÃO TEM CURSO. COD. DE PR. CIVIL, ARTS. 266, 791-III E 793. 2. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PRESSUPÕE A REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIA, QUE O CREDOR, DEVENDO CUMPRIR, NÃO A CUMPRE, SE PARA TANTO FOI PESSOALMENTE INTIMADO. 3. PRECEDENTES DA 3A. TURMA DO STJ: RESP'S 5.910 E 16.558. 4. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.” (STJ, REsp n. 34.035/PR, relator Ministro Nilson Naves, Terceira Turma, julgado em 28/9/1993, DJ de 31/10/1994, p. 29493.). Há julgados recentes onde ainda se exige a culpa do credor-exequente (por exemplo STJ, AgInt no AREsp n. 1.897.097/RN, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 27/6/2022, DJe de 29/6/2022). No entanto, ainda não foi analisado pelo Superior Tribunal de Justiça a prescrição sob a ótica da Lei 14.195/2021.

escala, paralisados, até que essa deficiência seja suprida por pesquisas realizadas pelo próprio Poder Judiciário.

Ou seja, embora muitas vezes se alegue a morosidade do Poder Judiciário como forma de se afastar a ocorrência da prescrição, em grande parte essa morosidade decorre de congestionamento causado pelo próprio ajuizamento de inúmeras ações ou pedidos sem condições mínimas de tramitação.

De todo modo, a prescrição intercorrente não tem como única consequência a morosidade do processo. Com efeito, mesmo em um mundo ideal onde fosse possível cumprir todas as diligências requeridas pelo exequente, ainda encontraríamos situações em que a execução restaria frustrada.

Nesse contexto, não se desconhece que existem alguns devedores que se utilizam de artimanhas para esconder o seu patrimônio, mas a grande maioria das inadimplências decorrem da real ausência de patrimônio por parte do devedor.

Em um país em que 31,6% da população vive abaixo da linha da pobreza²⁶, ou seja, com menos de R\$ 637,00 por mês, é evidente que encontraremos inúmeras pessoas que não possuem qualquer bem penhorável em seu patrimônio.

Portanto, a prescrição intercorrente deve ser encarada também como hipótese natural de extinção das obrigações daqueles que não possuem patrimônio suficiente para saldar determinado débito, sem prejudicar o mínimo existencial, dentro de um período razoável.

Aliás, a extinção desses processos, para além de configurar direito do devedor em razão do decurso do tempo, também tem como finalidade a majoração da arrecadação dos créditos viáveis, na medida em que o grande estoque de execuções

²⁶ [IBGE – Síntese de Indicadores Sociais 2023](#)

fiscais municipais paralisadas dispersa a força de trabalho das unidades judiciais, que poderiam ser concentradas para ações de execuções fiscal mais vultosas e complexas.

É resultado negativo do uso indiscriminado da via judicial para cobrança da dívida ativa a ineficiência do aparelho judicial para atuação concentrada em ações que efetivamente trariam ganhos para os Municípios.

A mudança desse cenário passa necessariamente pela fiel aplicação do disposto no artigo 927, inciso III do CPC quanto ao decidido no Recurso Especial nº 1.340.553 pelo C. Superior Tribunal de Justiça em julgamento submetido à especial sistemática dos recursos repetitivos:

Tema 566: O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/80 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução.

Tema 567: Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronunciamento judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável.

Tema 568: A efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação (ainda que por edital) são aptas a interromper o curso da prescrição intercorrente, não bastando para tal o mero peticionamento em juízo, requerendo, v.g., a feitura da penhora sobre ativos financeiros ou sobre outros bens.

Tema 569: Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronunciamento judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável.

Tema 570: A Fazenda Pública, em sua primeira oportunidade de falar nos autos (art. 245 do CPC/73, correspondente ao art. 278 do CPC/2015), ao alegar nulidade pela falta de qualquer intimação dentro do procedimento do art. 40 da LEF, deverá demonstrar o prejuízo que sofreu (exceto a falta da intimação que constitui o termo inicial - 4.1., onde o prejuízo é presumido), por exemplo, deverá demonstrar a ocorrência de qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.

Tema 571. A Fazenda Pública, em sua primeira oportunidade de falar nos autos (art. 245 do CPC/73, correspondente ao art. 278 do CPC/2015), ao alegar nulidade pela falta de qualquer intimação dentro do procedimento do art. 40 da LEF, deverá demonstrar o prejuízo que sofreu (exceto a falta da intimação que constitui o termo inicial - 4.1., onde o prejuízo é presumido), por exemplo, deverá demonstrar a ocorrência de qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.

O Recurso Especial nº 1.340.553 não apenas foi acolhido pelo legislador, como também sua aplicabilidade foi estendida à esfera cível a partir da Lei 14.195/21, que inclusive deu nova redação aos parágrafos do art. 921 do CPC. Nesses termos, oportuno transcrever a justificativa à Emenda, de Lavra do **Deputado Marco Bertaiolli**, que deu origem à nova redação do art. 921 do CPC:

“A prescrição é instituto jurídico vocacionado à necessária estabilização das relações sociais, e a uniformização entre o prazo da prescrição intercorrente e o da pretensão positiva gera maior previsibilidade e positiva a jurisprudência consolidada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, pela qual 'prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação' (Súmula nº 150).

Os §§1º e 2º seguem a linha do quanto julgado no bojo do Recurso Especial – Resp nº 1.340.553-RS, a respeito de execuções fiscais, pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, em que se pacificou que “o prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/1980 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido” (Informativo nº 635, de 9 de novembro de 2018).

Os §§3º e 4º, no mesmo sentido, positivam entendimento sagrado no mesmo julgado, pelo qual “a efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação (ainda que por edital) são aptas a interromper o curso da prescrição intercorrente, não bastando para tal o mero peticionamento em juízo, requerendo, v.g., a feitura da penhora sobre ativos financeiros ou sobre outros bens”

Transcreve-se o disposto na nova redação do artigo 921 do Código de Processo Civil, com a redação dada pela Lei nº 14.195/2021, onde se pode perceber claramente a influência dos Temas fixados por ocasião do julgamento do REsp 1.340.553:

“§ 4º O termo inicial da prescrição no curso do processo será a ciência da primeira tentativa infrutífera de localização do devedor ou de bens penhoráveis, e será suspensa, por uma única vez, pelo prazo máximo previsto no § 1º deste artigo.

§ 4º-A A efetiva citação, intimação do devedor ou constrição de bens penhoráveis interrompe o prazo de prescrição, que não corre pelo tempo necessário à citação e à intimação do devedor, bem como para as formalidades da constrição patrimonial, se necessária, desde que o credor cumpra os prazos previstos na lei processual ou fixados pelo juiz.

§ 5º O juiz, depois de ouvidas as partes, no prazo de 15 (quinze) dias, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição no curso do processo e extingui-lo, sem ônus para as partes.

§ 6º A alegação de nulidade quanto ao procedimento previsto neste artigo somente será conhecida caso demonstrada a ocorrência de efetivo prejuízo, que será presumido apenas em caso de inexistência da intimação de que trata o § 4º deste artigo.

§ 7º Aplica-se o disposto neste artigo ao cumprimento de sentença de que trata o art. 523 deste Código.”

Há que se mencionar, finalmente, posicionamento da Doutrina recente na voz de HUMBERTO THEODORO JUNIOR²⁷, a ponto de se reconhecer um verdadeiro “*turning point*” de entendimento desde o referido Precedente, nos seguintes termos:

“Com efeito, para a nova e expressa disciplina normativa, verificada a ausência de bens penhoráveis cabe ao juiz, de ofício, suspender a execução pelo

²⁷ Curso de Direito Processual Civil, volume III, 55ª Edição, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2.022, página 615.

prazo de um ano, durante o qual a execução ficará suspensa.

Ultrapassado esse limite, os autos serão arquivados se até então não surgirem bens a penhorar. Nessa altura, uma vez que o processo tenha permanecido sem manifestação do exequente durante um ano a contar do insucesso da citação ou da penhora, começará a correr ‘ex lege’ a correr o prazo de prescrição intercorrente. Em nenhum momento a disciplina do CPC/2015 cogita de inércia culposa ou de abandono da causa pelo exequente. Parte, ao contrário, apenas da impossibilidade objetiva de penhorar bens do executado.

Portanto, tudo flui automaticamente no esquema legal.

Não há necessidade de se apurar culpa ou razão para explicar a inércia processual. Tudo se analisa e avalia objetivamente em face da ocorrência de um processo arquivado e não reativado pelo exequente dentro do prazo estatuído em lei.

Fácil, em suma, é verificar que a opção do legislador não foi, na espécie, punir inércia culposa ou abandono da causa por parte do exequente. Apenas o decurso do tempo e a inércia processual foram por ele levados em consideração. Sua preocupação foi única e exclusivamente submeter a obrigação inserida num processo inviabilizado a um regime que não lhe confira a indesejável condição de imprescritibilidade prática.”

O mesmo autor, em edição prévia ao Precedente do C.STJ,

já lecionava que:

“Justifica-se a prescrição intercorrente com o argumento de que a eternização da execução é

incompatível com a garantia constitucional de duração razoável do processo e de observância de tramitação conducente à rápida solução dos litígios (CF, art. 5º, LXXVIII). Tampouco, se pode admitir que a inércia do exequente, qualquer que seja sua causa, redunde em tornar imprescritível uma obrigação patrimonial. O sistema de prescrição, adotado por nosso ordenamento jurídico, é incompatível com pretensões obrigacionais imprescritíveis (THEODORO JÚNIOR, Humberto. Processo de execução e cumprimento de sentença. 29. ed. São Paulo: LEUD, 2017. p. 728).

Por fim, cumpre destacar, por oportuno, a tese fixada recentemente em sede de Repercussão Geral (Tema 390), pelo Supremo Tribunal Federal: “É constitucional o art. 40 da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal – LEF), tendo natureza processual o prazo de um ano de suspensão da execução fiscal. Após o decurso desse prazo, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de cinco anos.” (STF. Plenário. RE 636.562/SC, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 17/02/2023)²⁸.

Havia uma discussão sobre a suposta inconstitucionalidade do *caput* e do §4º do art. 40 da LEF, considerando a exigência constitucional de lei complementar para disciplina do instituto da prescrição tributária, nos termos do art. 146, inc. III, “b”, da CF e a natureza de lei ordinária da LEF.

A Suprema Corte decidiu pela ausência de vício de inconstitucionalidade. O legislador ordinário limitou-se a transpor o modelo previsto pelo art. 174 do CTN, adaptando-o às particularidades da prescrição verificada no curso de uma execução fiscal. O tratamento dado ao tema por meio de lei ordinária nacional atendeu ao comando do art. 22, inc. I da CF, sendo a União competente para legislar sobre direito

²⁸ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4043240>

processual, o que garante a uniformidade do tratamento da matéria em âmbito nacional, preservando a isonomia entre os sujeitos passivos nas execuções fiscais em todo o país.

Ressaltou-se que o prazo de suspensão de 1 ano do §4º do art. 40 da LEF tampouco deveria estar previsto em lei complementar, tratando-se de mera condição processual para que haja o início da contagem do prazo prescricional de 5 anos previsto no CTN.

Quanto ao termo inicial de contagem do prazo, a tese fixada vai ao encontro do tema 566 do C. STJ anteriormente citado, após o decurso do prazo de um ano de suspensão da execução fiscal, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de cinco anos.

V. O RANKING DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL

O presente tópico analisa como a tecnologia está sendo utilizada de forma eficaz em projetos estratégicos baseados em análise de dados desenvolvidos pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN.

Esses projetos têm gerado impacto positivo não apenas na arrecadação, mas também na redução do contencioso fiscal, no uso mais racional dos recursos físicos e humanos disponíveis, bem como no ambiente concorrencial e econômico, por meio de tratamento customizado dos contribuintes devedores. O contencioso fiscal é apontado há anos como um dos grandes gargalos da Justiça.

Apesar de ainda ser um número bastante elevado, na série histórica do impacto da execução fiscal nos processos novos e pendentes e na taxa de congestionamento fiscal, do Relatório Justiça em Números CNJ – 2023, é possível observar o início de uma curva descendente a partir de 2017.

Figura 104 - Série histórica do impacto da execução fiscal nos processos novos e pendentes

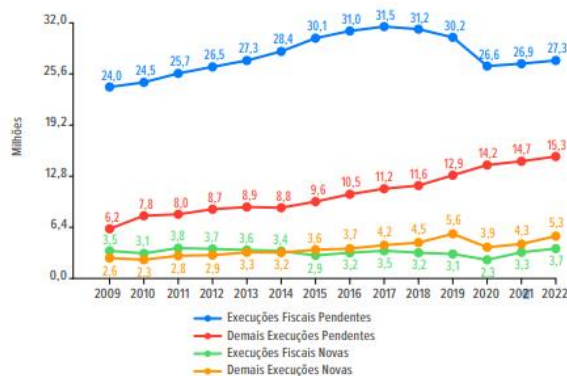
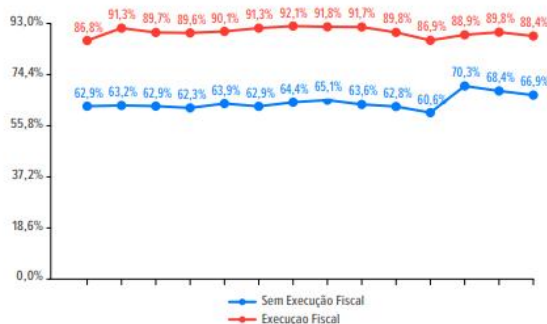


Figura 105 - Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total



Essa recente melhoria se deve em grande parte a projetos como o “Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC” (Portaria PGFN n. 396/2016), que **“determinou o arquivamento de ações executivas fiscais ajuizadas pela PGFN, nas quais não havia notícia de bens úteis à satisfação do crédito ou discussão acerca da exigibilidade da cobrança, com valor até R\$ 1.000.000,00 para que as buscas por bens passíveis de penhora e devedores ativos fosse feita administrativamente”**.

Apesar das altas taxas de congestionamento, o Judiciário tem registrado o destacado êxito na recuperação de ativos como resultado das execuções fiscais, dos 33 bilhões arrecadados em execuções fiscais em 2022, R\$ 17,4 bilhões (52,8%) são provenientes da Justiça Federal e R\$ 15,3 bilhões (46,3%) são da Justiça Estadual (Relatório Justiça em Números CNJ – 2023).

De acordo com o relatório PGFN em Números 2023 (dados de 2022)²⁹, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional recuperou em 2022 o total de 39,1 bilhões. Essa busca é operacionalizada a partir do monitoramento de bens dos devedores que tiveram seu processo arquivado, e é realizada por sistemas automatizados de análise de dados patrimoniais dos contribuintes.

E, ao que mais interessa na presente Nota, o art. 33 da Portaria PGFN n. 33/2018³⁰ prevê o ajuizamento seletivo de execuções fiscais, o que significa condicionar a utilização da execução fiscal ao esgotamento dos meios extrajudiciais de cobrança e à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado:

CAPÍTULO VIII - DO AJUIZAMENTO SELETIVO (OU CONDICIONADO) DE EXECUÇÕES FISCAIS

²⁹ <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf>

³⁰ <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028>

Art. 33. O ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de débitos inscritos em dívida ativa da União fica condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado.

§ 1º. Para fins do disposto no caput, entende-se por inútil o bem ou direito de difícil alienação, sem valor comercial ou de valor irrisório, bem como os indícios de atividade econômica inexpressiva.

§ 2º. A dispensa de ajuizamento de que trata este artigo não se aplica aos débitos: I - decorrentes de aplicação de multa criminal; II - da dívida ativa do FGTS; III - de elevado valor, conforme definido em ato do Ministro de Estado da Fazenda; IV - de responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, ou de direito privado submetidas ao regime jurídico das pessoas de direito público; V - de devedores com falência decretada ou recuperação judicial deferida.

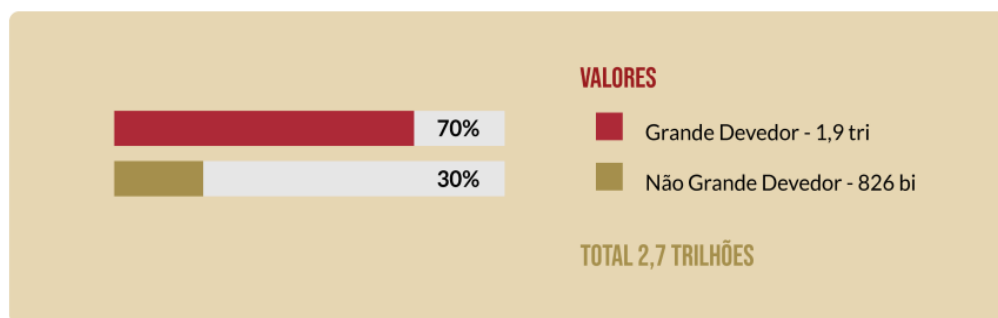
O potencial de recuperabilidade do crédito passa a ser fundamental e, para isso, foi necessário desenvolver ferramentas capazes de classificar os créditos inscritos na Dívida Ativa da União - DAU, que também consideram as características do contribuinte, o que se concretizou por meio de sistema de inteligência artificial capaz de realizar o perfilamento do devedor (Portaria MF n. 293/2017³¹) e o monitoramento de seu patrimônio.

Essa classificação (*rating*) também é relevante para instrumentalizar a política de transação tributária (Lei n. 13.988/2020), em especial os créditos de difícil recuperação, atualmente possível através do Portal “Regularize”, importante ferramenta da PGFN para o tratamento adequado das demandas de recuperação

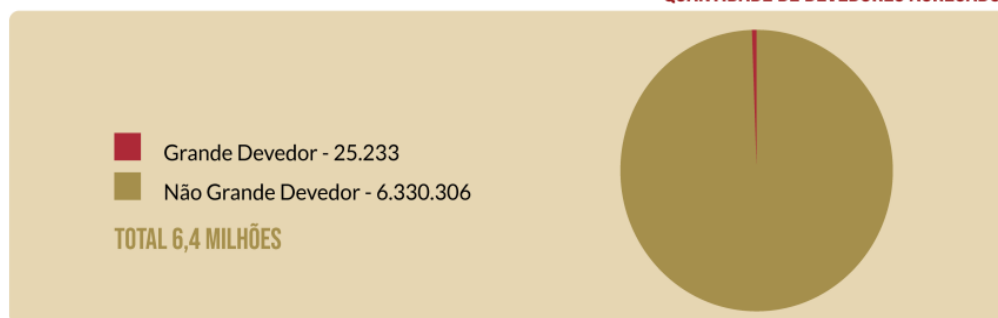
³¹<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=83674#:~:text=MF%20n%C2%BA%20293%2F2017&text=Estabelece%20os%20crit%C3%A9rios%20para%20classifica%C3%A7%C3%A3o,do%20par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico%2C%20do%20art>

de crédito fiscal, com o fomento à solução consensual, como preconizado pela Resolução CNJ n. 125/2010.

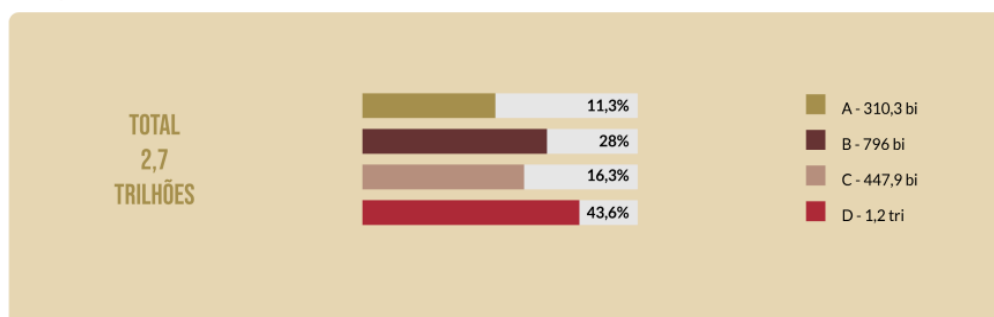
ESTOQUE POR PERFIL DO DEVEDOR



QUANTIDADE DE DEVEDORES AGREGADOS



ESTOQUE POR RATING DO DEVEDOR



Perceba-se que os créditos ranqueados pela própria Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, trazem em seu bojo cerca de 43,6% classificados como “D”, dentre eles os créditos inscritos há mais de 15 (quinze) anos, sem anotação atual de parcelamento ou garantia, notadamente fulminados pelo decurso do tempo³².

³² “Art. 11. Serão classificados com rating "D", independentemente do índice geral de recuperabilidade (IGR): I - os créditos dos devedores pessoa jurídica cuja situação cadastral do CNPJ seja: a) baixada por inaptidão; b) baixada por inexistência de fato; c) baixada por omissão contumaz; d) baixada por encerramento da falência; e) inapta por localização desconhecida; f) inapta por inexistência de fato; g) inapta por omissão e não localização; h) inapta por omissão contumaz; i) inapta por omissão de declarações; j) suspensa por inexistência de fato. II - os créditos inscritos há mais de 15 (quinze) anos, sem anotação atual de parcelamento ou garantia; III - os créditos dos devedores pessoa jurídica com indicativo de falência

Desse modo, a gestão de créditos e acervo da Fazenda deve gerar resultados positivos semelhantes para os créditos das Execuções Fiscais locais e créditos privados, uma vez que a tramitação das execuções viáveis será mais rápida e efetiva.

Vale dizer que o próprio credor despreza mais da metade de seus créditos por entender não serem viáveis. O custo empregado para sua recuperabilidade não supera os ganhos dele decorrentes. E mesmo assim a recuperação só cresceu, a custos menores.

Os mesmos créditos em situação de irremediável insolvência é que ficam demandando tempo e recursos do aparelho estatal, terceiro desinteressado à espera da decretação da prescrição intercorrente.

Em 2016 a PGFN recuperou R\$ 14,5 bilhões. Em 2017, foram recuperados R\$ 26,1 bilhões, montante que teve o impacto do último REFIS, o PERT.

Em 2018, foram recuperados R\$ 23,88 bilhões, número que mostra que a capacidade de recuperação da dívida efetivamente mudou de patamar. Tal dado é o que se confirma pelo volume ainda maior de 2019, divulgado em <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2020/view>.

Consta na mesma publicação que a PGFN solicitou o arquivamento de mais de 200 mil execuções fiscais não garantidas em 2019, focando sua atuação judicial nos devedores com maior potencial de recuperação.

A quantidade de processos arquivados já ultrapassa 1,6 milhão. Além de contribuir para desafogar o Poder Judiciário, como resultado desta

decretada ou recuperação judicial deferida; IV - os créditos dos devedores pessoa física com indicativo de óbito; V - os créditos com anotação de suspensão de exigibilidade por decisão judicial.”
<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=83674#:~:text=MF%20n%C2%BA%20293%2F2017&text=Estabelece%20os%20crit%C3%A9rios%20para%20classifica%C3%A7%C3%A3o.do%20par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico%2C%20do%20art>

estratégia o valor recuperado com a execução forçada passou de R\$ 6 bilhões, em 2018, para R\$ 7,1 bilhões no ano 2019.

Prova de que a racionalização de recursos dá resultados concretos e economia efetiva, além de incremento à eficiência da função desempenhada.

Sob o prisma fiscal, o regime elevou o patamar de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa da União de modo sustentável – a arrecadação em 2019 somou R\$ 24.580.413.999,00, conforme dados do informativo mencionado. Apenas para fins de observação em perspectiva, o incremento equivale a quase R\$ 10.000.000.000,00, quando comparada a recuperação de 2015 com a de 2019.

Nesse ponto, observa-se que a decisão de não ajuizar a ação de execução fiscal em razão do baixo valor de alçada está dentro da conveniência e oportunidade de pessoas jurídicas de direito público, em especial de suas procuradorias. Todavia, o reconhecimento da prescrição intercorrente, como forma de diminuição do acervo, está dentro da esfera de competência do Poder Judiciário.

Some-se a isso que a prescrição intercorrente em matéria tributária passou a ser encarada como um “alívio” para as Procuradorias da Fazenda, que atualmente podem se manifestar concordando com a ocorrência do instituto prescricional, diminuindo a existência de processos sem resultados frutíferos.

Analisando-se os gastos dispendidos para movimentar o processo, os quais, dependendo dos valores a serem executados pela Fazenda, podem até mesmo superar os gastos realizados com diligências, servidores e taxas judiciárias em geral que são realizadas a fim de encontrar bens penhoráveis que possam ser futuramente expropriáveis.

Mostra-se realmente necessária a decisão da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) ao classificar os devedores e aplicar a melhor medida de acordo com a necessidade. A isso pode-se chamar de decisão de “política judiciária”:

políticas públicas com escolhas estratégicas de “gestão” do judiciário ao se considerar os impactos sociais e econômicos do exercício da jurisdição.

VI. PROCESSOS DE EXECUÇÕES FISCAIS NO ESTADO DE SÃO PAULO

a. RELATÓRIO CNJ JUSTIÇA EM NÚMEROS 2023 – ANO-BASE 2022

Instituições e acadêmicos de diversos setores demonstram os sérios problemas enfrentados pelo modelo de execução fiscal, aplicável à execução civil e processos de cumprimento de sentença, atualmente em vigor no Brasil, fato esse que indica a necessidade de buscar um modelo adequado de gestão que conduza à necessária eficiência da arrecadação tributária e à indispensável prestação jurisdicional adequada e em tempo oportuno, tanto no direito público como no direito privado.

A cada ano, a publicação do relatório “Justiça em Números” do Conselho Nacional de Justiça destaca o impacto negativo gerado pela fase de execução nos dados de litigiosidade do Poder Judiciário brasileiro, que acumula alto volume processual e alta taxa de congestionamento.

Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 34% do total de casos pendentes e 64% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 88%. Logo, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2022, apenas 12 foram baixados.

De acordo com o relatório, caso esses processos fossem desconsiderados, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 6 pontos percentuais, passando de 72,9% para 66,9% em 2022.

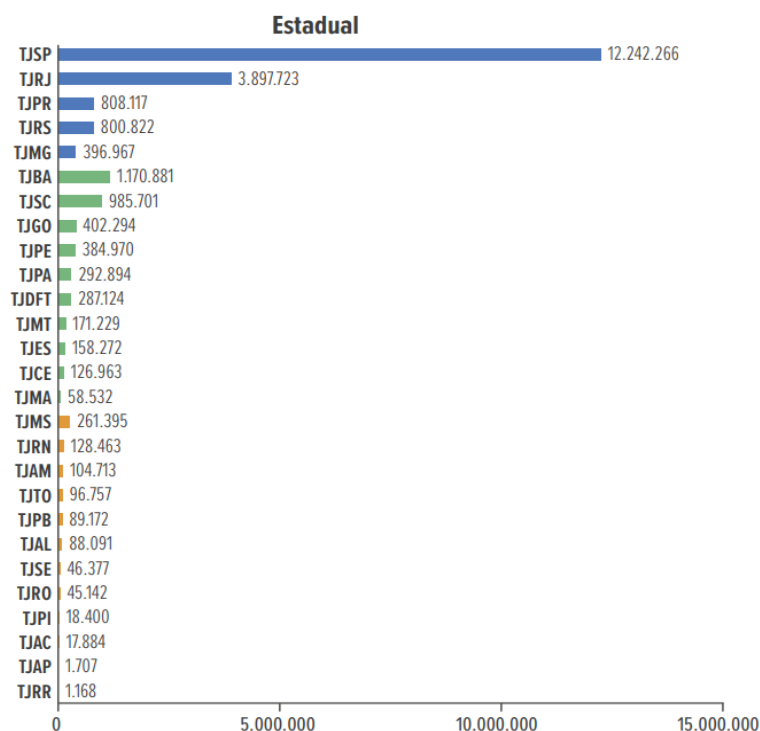
A Justiça Estadual concentra 85% dos processos de execução fiscal. A Justiça Federal responde por 15%; a Justiça do Trabalho por 0,17%; e a Justiça Eleitoral por apenas 0,01%.

O efeito desses processos nos acervos também é mais significativo na Justiça Federal e na Estadual. Na Justiça Federal, os processos de execução

fiscal correspondem a 39% do seu acervo total de primeiro grau (conhecimento e execução); na Justiça Estadual, a 38%; na Justiça do Trabalho, a 1%; e na Justiça Eleitoral, a 1%.

Apesar de as execuções fiscais representarem cerca de 38% do acervo de primeiro grau na Justiça Estadual, verifica-se, pela Figura abaixo, que somente três tribunais desse segmento possuem percentual superior a essa média: **TJSP (56%)**; TJRJ (54%); e TJDFT (41%), mas, por representarem tribunais de grande porte, sobem a média do segmento estadual, pois **apenas no TJSP são 12.242.266 milhões de execuções fiscais pendentes**.

Figura 102 - Total de execuções fiscais pendentes, por tribunal.



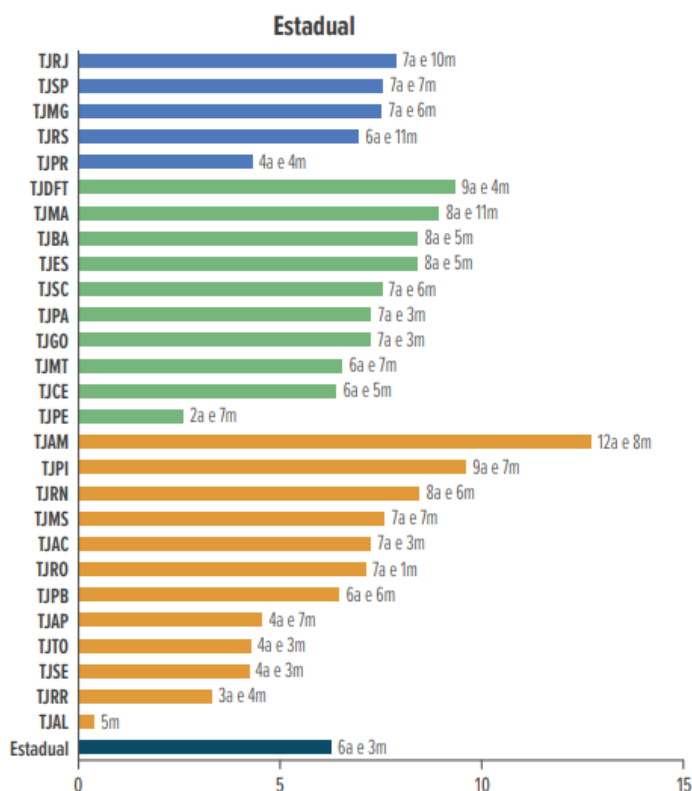
Considerando os dados processuais de 2022, o Poder Judiciário contava com um acervo de 81 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2022, sendo que mais da metade desses processos (52,3%) se referia à fase de execução.

Os dados mostram que, apesar de ingressar no Poder Judiciário quase duas vezes mais casos em conhecimento do que em execução, no acervo a situação é inversa: **a execução é 34,9% maior.**

Os casos pendentes na fase de execução apresentaram uma clara tendência de crescimento do estoque entre os anos de 2009 e 2017 e permaneceram quase que estáveis até 2019.

Com vistas ao tempo de tramitação e custos do processo, com olhos na mesma publicação do Conselho Nacional de Justiça, se percebe que não raramente, elas tramitam por tempo bem maior do que o previsto como lapso prescricional, como se vê da figura abaixo, dando uma ideia da economia a ser conseguida por meio da aplicação do disposto no Recurso Repetitivo e na Lei nº 14.195/2021.

Figura 108 - Tempo de tramitação do processo baixado na execução fiscal, por tribunal.



No estudo realizado a respeito do executivo fiscal, finalizado no ano de 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontou que, aproximadamente, três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação.

Destes, 25% (vinte e cinco por cento) conduzem à penhora, mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Como delineado, processo caro, lento e com poucos resultados, podendo melhorar muito em termos de eficiência, deixando de sobrecarregar o Estado que pode dedicar tempo e recursos raros em outras demandas, aumentar o índice de produtividade, diminuir o acervo e ainda contribuir com a economia do Estado, por não dizer pelo gigantismo, do próprio Brasil.

b. RELATÓRIOS DEPLAN - CASOS NOVOS DE EXECUÇÃO FISCAL NO TJSP

O relatório “Execuções Fiscais – Análise e Projeção de Casos Novos”, elaborado pela Diretoria de Planejamento Estratégico – DEPLAN do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, analisou o comportamento mensal de casos novos de execução fiscal, no período de janeiro/2015 a setembro/2022.

De acordo com o estudo, verificou-se que o ajuizamento é irregular, com alternância de meses com milhares de processos e períodos com pouco, inviabilizando qualquer projeção. As covariáveis analisadas (índices demográficos/socioeconômicos, quantitativos de litigiosidade, dentre outros) mostraram-se pouco ou nada relacionadas com a série histórica de casos novos, sendo de pouca ou nenhuma relevância para a modelagem e projeção dos totais mensais.

Quanto aos dados do estudo, a análise restringiu-se aos processos ajuizados por todos os municípios do Estado de São Paulo, mediante a aplicação dos seguintes filtros:

- (i) Competência “Execução Fiscal Municipal” (excluídas as competências “Execução Fiscal Estadual”, “Execução Fiscal Federal”, “Execução Fiscal – multa penal”, “Fazenda Pública Municipal”, “Fazenda Pública Estadual” e “Fazenda Pública Federal”);

- (ii) Todas as classes processuais, exceto a 1118 – “Embargos à execução fiscal” (classe inserida na parametrização de casos novos de conhecimento);
- (iii) Demandantes “Município de...”, “Prefeitura de ...”, e “(Secretaria da) Fazenda de...”, incluindo os casos em que o nome do município está incompleto ou com erro, mas que foi possível identificá-lo de forma indubitável.

A base de dados utilizada corresponde aos processos constantes das seguintes extrações de casos novos:

- Extrações semestrais (2015 a 2017 e 1º semestre/2020);
- Extrações mensais (2018 a 2019 e julho/2020 a dezembro/2022).

Como principais municípios, foram destacados:

- Municípios com mais de 100.000 casos novos de 2015 a setembro/2022: Araraquara, Campinas, Carapicuíba, Guarujá, Guarulhos, Iguapé, Itanhaém, Itaquaquecetuba, Jandira, Piracicaba, Praia Grande, Santos, São Paulo, São Vicente e Taubaté;
- Sedes de RAJ com menos de 100.000 casos novos de 2015 a setembro/2022: Araçatuba, Bauru, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, São José dos Campos e Sorocaba.

Realizada análise global dos casos, conforme gráfico 1, verificou-se que aproximadamente **90%** dos processos pleiteiam valores nas faixas de “**R\$ 100,01 a R\$ 1.000,00**” e “**R\$ 1.000,01 a R\$ 10.000,00**”.

A soma dos processos ajuizados na faixa de “R\$ 0,01 a R\$ 1,00” até a faixa de “R\$ 100,01 a R\$ 1.000,00” totaliza, aproximadamente, 2,87 milhões de processos.

Foi destacada também a ocorrência de valores atipicamente pequenos: 3.444 processos apresentam valores inferiores a R\$ 10,00, dos quais 62 com valores menores que R\$ 1,00.

Gráfico 1 - Cn Ex. Fiscal por faixa de Valor de Causa (2015-2022)



Os gráficos 2 e 3 detalham essas faixas, sendo possível observar que, dentro desse intervalo, as maiores quantidades se encontram entre R\$ 500,01 e R\$ 800,00 (mais de 340 mil processos por faixa de centenas de reais).

Gráfico 2 - Cn Ex. Fiscal por faixa de Valor de Causa, entre R\$ 100 e R\$ 1.000 (2015-2022)

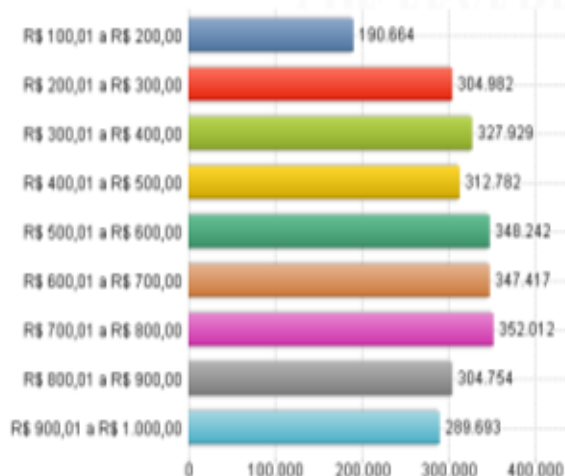


Gráfico 3 - Cn Ex. Fiscal por faixa de Valor de Causa, entre R\$ 1.000 e R\$ 10.000 (2015-2022)



Dentre os 735 processos reivindicando valores superiores a 10 milhões de reais (incluindo 5 com pleitos da ordem de bilhões de reais), após consulta no SAJPG, identificou-se a existência de equívocos de cadastro.

Por essa razão, considerando que a evolução dos valores médios pleiteados a cada ano pode sofrer distorção por valores extremos, foi acrescentado o comportamento dos valores medianos, menos vulneráveis a tais distorções. Assim, o relatório utilizou sempre a mediana (nominal, não corrigida monetariamente) como parâmetro de análise.

Gráfico 4 - Cn Ex. Fiscal - Valores médios e medianos por ano (2015-2022)



Quanto às análises estratificadas, dentre os 22 municípios selecionados, sobressai-se a Capital, cuja mediana é superior ao dobro da mediana do segundo colocado (Campinas) e superior a cinco vezes a mediana estadual.

Quanto aos municípios que apresentaram a maior e a menor mediana (São Pedro do Turvo e Taciba) como não são sedes de comarca e, por terem poucos processos ajuizados, as medianas provavelmente foram distorcidas por valores extremos.

Tabela 1 – Valores medianos de causa por município demandante, para os 22 municípios selecionados, mais o maior e o menor valores do Estado (2015-2022)

Município demandante	Valor mediano (R\$)	Nº de Processos
<i>São Pedro do Turvo</i>	276.677,94	1
São Paulo	7.775,98	947.382
Campinas	3.458,05	123.050
Ribeirão Preto	2.819,37	35.205
Sorocaba	2.332,29	83.487
Guarujá	2.235,47	171.065
Praia Grande	2.166,37	344.085
Presidente Prudente	2.132,19	45.082
São Vicente	2.067,28	201.916
São José do Rio Preto	1.948,26	82.049
Guarulhos	1.768,44	630.148
Araçatuba	1.622,56	41.968
São José dos Campos	1.408,61	84.663
Taubaté	1.317,80	102.725
Santos	1.314,76	233.596
Carapicuíba	1.102,93	107.056
Itaquaquecetuba	903,94	178.902
Bauru	763,48	92.256
Piracicaba	673,50	174.552
Itanhaém	598,59	163.041
Jandira	525,59	105.885
Araraquara	509,00	135.242
Iguape	439,04	102.194
<i>Taciba</i>	46,75	306
Estado	1.588,38	8.904.307

Relacionando os valores medianos com os 50 principais executados (identificados no relatório “Casos novos de execução fiscal no TJSP – demandados mais recorrentes”), ressalvados aparentes erros de cadastro, os três maiores valores são de bancos (Tabela 2):

Executado	Valor mediano (R\$)	Processos
Banco Bradesco S.A.	7.361,00	5.578
Itaú Unibanco S.A.	6.923,24	9.150
Banco Santander (Brasil) S.A.	6.062,94	5.191

Considerando não o valor mediano, mas a quantidade de processos, destacam-se os seguintes executados:

Executado	Valor mediano (R\$)	Processos
CDHU	1.117,94	47.409
Imobiliária e Construtora Continental Ltda.	2.146,61	24.822
Momentum Empreendimentos Imobiliários Ltda	669,98	24.092

Em relação à análise por assunto, a tabela 3 apresenta os valores medianos para os 23 assuntos mais recorrentes, além dos assuntos com a maior e menor medianas observadas.

Ressalvado o assunto “Espécies de títulos de crédito” (possivelmente devido a erro de cadastro), sobressai-se o assunto “ITBI”, cujo valor é quase o quádruplo do assunto seguinte, tendo por base o valor mediano.

Com base na quantidade de processos, destacam-se os assuntos “IPTU” com 3.339.286 processos e o assunto genérico “dívida ativa” com 4.018.798 processos.

Tabela 3 – Valores medianos de causa para os assuntos mais recorrentes, mais o maior e o menor valores do Estado (2015-2022)

Município Demandante	Valor mediano (R\$)	Processos
<i>Espécies de Títulos de Crédito</i>	731.585,01	1
ITBI - Imposto de Transmissão Intervivos de Bens Móveis e Imóveis	12.447,06	16.494
Dívida Ativa não-tributária	3.296,53	18.260
Taxa de Coleta de Lixo	2.583,00	208.192
Multas e demais Sanções	2.571,26	187.266
ISS/ Imposto sobre Serviços	2.296,94	755.587
Juros/Correção Monetária	2.026,09	5.214
DIREITO TRIBUTÁRIO	1.946,60	617.863
IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano	1.874,53	3.339.286
Contribuições de Melhoria	1.775,79	15.206
Taxa de Limpeza Pública	1.647,47	28.929
Cessão de créditos não-tributários	1.621,02	9.112
ITR/ Imposto Territorial Rural	1.524,18	14.494
Dívida Ativa	1.349,11	4.018.798
Taxa de Iluminação Pública	1.342,50	33.896
Taxa de Ocupação / Laudêmio / Foro	1.278,52	6.317
Taxas	1.225,05	145.660
Taxa de Licenciamento de Estabelecimento	1.139,28	446.008
Impostos	1.127,21	481.654
Municipais	1.114,12	16.699
Água e/ou Esgoto	1.048,50	6.848
Taxa de Prevenção e Combate a Incêndio	989,17	74.610
Fornecimento de Água	941,24	48.369
Contribuições	356,89	3.124
Locação de Móvel	92,19	2
Estado	1.588,38	8.904.307

Por fim, foram ressaltados no relatório os problemas ocasionados pela baixa qualidade dos dados cadastrais, em especial, multiplicidade de grafias dos nomes de partes, campos em branco, sobretudo nome do executado e do advogado demandante, bem como valores de causa irrealis, decorrentes de falhas de diversas naturezas (como inserção de CPF, CNPJ, data, códigos diversos, justaposição de valores, etc).

Já no relatório “Casos novos de execuções fiscais no TJSP – demandados mais recorrentes”, também realizado pela DEPLAN, destacou-se que, em 2022, foram ajuizados 1,4 milhões de casos novos. Ao fim do ano, havia 12,1 milhões de casos pendentes de baixa.

Conforme a tabela 1, os processos de execução fiscal estão esperando pela baixa, em média, mais que o **dobro** do tempo que os processos de conhecimento.

Ainda, quanto ao tempo mediando, 50% dos processos de execução fiscal estão aguardando a baixa há mais de 2 mil dias (aproximadamente 5 anos e 8 meses), enquanto 50% dos processos de conhecimento estão há 582 dias (cerca de um ano e 7 meses) na fila para serem baixados.

Tabela 1 – Indicadores Processuais no 1º Grau Comum (2022)

Indicador	Casos de Conhecimento	Casos de Execução (sem Execução Fiscal)	Casos de Execução Fiscal
Tempo médio do Pendente ³	1.411 dias	1.721 dias	2.919 dias
Tempo mediano do Pendente ³	582 dias	1.327 dias	2.067 dias
Taxa de Congestionamento ²	65,7%	86,7%	89,0%

c. CONSIDERAÇÕES

De acordo com os estudos apresentados, no Poder Judiciário Brasileiro e em especial do Estado de São Paulo, o maior volume de congestionamento se encontra nos processos de execuções fiscais, prejudicando a solução dos demais conflitos que demandam tempo e recursos públicos, carregando o “fardo” do drama diário das execuções: busca de patrimônio dos devedores ou se aguardar o lento transcurso do prazo prescricional da pretensão.

O atual modelo de cobrança da dívida ativa representa um grande problema não apenas para a gestão judiciária, como para a execução do orçamento público, considerando que o elevado volume de execuções fiscais não corresponde ao aumento no ingresso de receitas fiscais.

A realidade forense demonstra que, não localizado o devedor ou patrimônio suficiente, os processos executivos ficam paralisados, gerando

gastos para todo o sistema de justiça, como também para as Procuradorias dos Municípios e Secretarias de Governo, sem nenhum proveito para a arrecadação fiscal.

Conforme apresentado, estudos da DEPLAN apontam que, aproximadamente, 90% dos processos de execução fiscal pleiteiam valores nas faixas de “R\$ 100,01 a R\$ 1.000,00” e de “R\$ 1.000,01 a R\$ 10.000,00”. A soma dos processos ajuizados na faixa de “R\$ 0,01 a R\$ 1,00” até a faixa de “R\$ 100,01 a R\$ 1.000,00” totaliza, aproximadamente, 2,87 milhões de processos.

O Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizado em 2011, há mais de uma década, já apontava, com foco no custo unitário dos processos nas execuções fiscais federais, o impressionante custo médio de R\$ 4.368,00³³. Utilizando estudo mais recente que atualizou o mesmo resultado, o valor chega a R\$ 8.270,00 por processo³⁴.

Constata-se que a via judicial é utilizada indiscriminadamente para a cobrança da dívida ativa, com o congestionamento das unidades com execuções fiscais economicamente inviáveis, com volumes financeiros irrisórios, cujo processamento é superior ao próprio crédito perseguido.

Ademais, se percebe que, não raramente, elas tramitam por tempo bem maior do que o previsto como lapso prescricional.

A elevada taxa de congestionamento dispersa força de trabalho das unidades judiciais, que poderia ser concentrada em execuções fiscais mais vultosas e com maior chance de recuperação do crédito, considerando a análise preferencialmente cronológica imposta ao fluxo de trabalho das unidades e a dificuldade em administrar o acervo, ocasionando prejuízos exponenciais à Administração Pública.

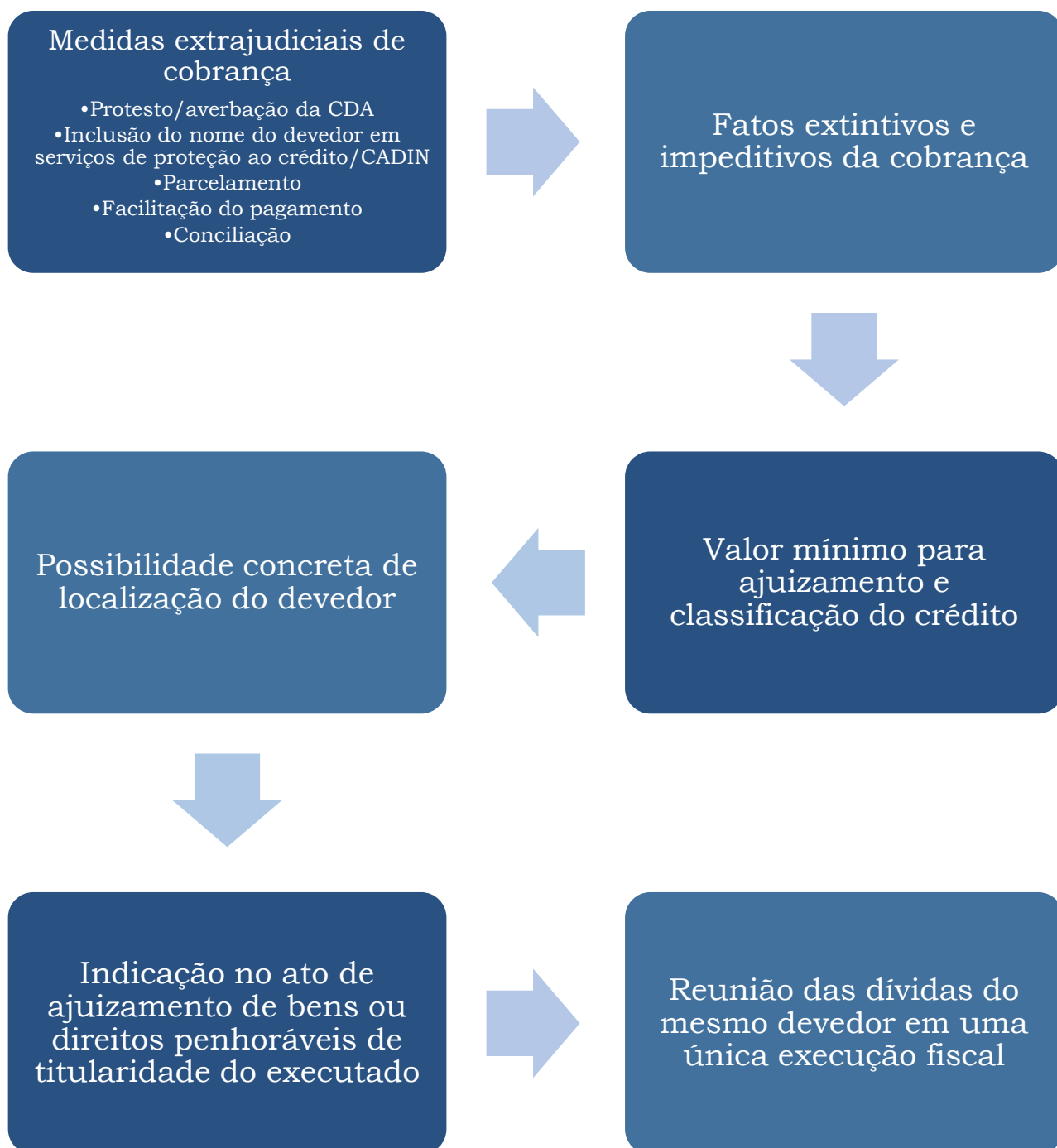
³³https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf

³⁴https://www.tjmg.jus.br/data/files/49/80/E5/70/DF212810B8EE0B185ECB08A8/NT_01_2022%201_%201_.pdf

Assim, premente a necessidade de aprimoramento no processamento e julgamento das execuções fiscais. Para tanto, além de medidas já incentivadas pela Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo³⁵, que serão reiteradas e exaltadas, nesta nota técnica serão referidas outras boas práticas consideradas essenciais à boa gestão das ações de execuções fiscais.

³⁵<https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf?d=1707154652715>

VII. BOAS PRÁTICAS PRÉVIAS AO AJUIZAMENTO



a. QUALIFICAÇÃO DO TÍTULO - ATUALIZAÇÃO DOS CADASTROS MUNICIPAIS

O primeiro passo que deve ser tomado pelas Procuradorias antes mesmo de se iniciar o processo extrajudicial de cobrança é a correta qualificação do título exequendo.

Todos os meses são proferidas centenas de sentenças de extinção de execuções lastreadas em títulos nulos e propostas em face de pessoa que não deveria constar como devedoras.

O primeiro ponto que se observa – e que a Resolução CNJ 547/2024 tenta minimizar em seu art. 4º – é a inexistência de proatividade na manutenção e atualização dos cadastros municipais de contribuintes, em especial o imobiliário. Tanto em relação a compras e vendas registradas junto ao CRI, quanto às transferências causa mortis. Ambas as hipóteses dependem de simples comunicação dos cartórios para o saneamento ou ao menos redução do problema.

Inúmeras outras questões são encontradas no dia a dia, como por exemplo a cobrança de impostos contra pessoas imunes, contra imóveis desapropriados pelo próprio Município e repetições de ações já julgadas em outras oportunidades de forma desfavoráveis ao Município.

Além de trazer melhor aproveitamento nas ações propostas, a atualização de cadastro e melhoria da comunicação entre setores evitam a condenação dos Municípios no pagamento de verbas sucumbenciais.

Para quantificar o problema, na Vara das Execuções Fiscais Municipais da Capital foram expedidos 631 mandados de levantamento eletrônicos em favor do Município de São Paulo no período de janeiro de 2022 a fevereiro de 2024. Sendo que, no mesmo período, foram expedidos 7.100 mandados em favor de outra parte que não o Município.

É evidente que dentro desses 7.100 mandados estão presentes as restituições de garantia e o pagamento de honorários periciais. Contudo, a maioria esmagadora desses honorários decorreram da condenação do Município no pagamento de sucumbência pela má propositura.

b. ESGOTAMENTO DE MEDIDAS EXTRAJUDICIAIS DE COBRANÇA

i. PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA

O protesto da CDA antes do ajuizamento é um importante instrumento na busca extrajudicial pelo adimplemento dos débitos tributários, sendo uma atividade menos onerosa aos cofres públicos, mais célere e bastante eficaz.

A principal eficácia do protesto está no fato de que ele cria restrições (constitucionais) para além daquelas já decorrentes da inclusão em dívida ativa e na distribuição de ações. Referidas restrições creditícias vêm ao encontro da sistemática do novo CPC, que incorpora em seu bojo a possibilidade da fixação de medidas coercitivas que visam ao cumprimento das obrigações.

Dessa forma, aguardar-se por um período o cumprimento voluntário, após o protesto do título, é medida que além de trazer eficácia reduz o custo financeiro e operacional da cobrança.

O art. 1º da Lei nº 9.492/97 prevê: *“protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”*. Em 2012, a Lei nº 12.767/12 incluiu parágrafo único nos seguintes termos: *“incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”*.

Antes mesmo da alteração legislativa, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) recomendava o protesto da certidão da dívida ativa como meio de agilizar

o pagamento de títulos e outras dívidas devidas ao governo, inibir a inadimplência e contribuir para a redução do volume de execuções fiscais ajuizadas³⁶.

Em 2016, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou improcedente o pedido da ação direta de inconstitucionalidade ADI 5135, ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), que questionava a constitucionalidade do parágrafo único incluído pela Lei nº 12.767/12. Foi fixada a seguinte tese: “*O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política*” (STF. Plenário. ADI 5135/DF, Rel. Min. Roberto Barroso)³⁷.

Nesse mesmo sentido, em 2018, o Superior Tribunal de Justiça em julgamento submetido à especial sistemática dos recursos repetitivos firmou a seguinte tese: “*A Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 9.492/1997, com a redação dada pela Lei nº 12.767/2012*” (STJ. 1ª Seção. REsp 1.686.659-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 28/11/2018).

No mais, a possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto, se o caso.

Convém destacar, por fim, o protesto de dívidas acabou bastante facilitado pela expansão de ferramentas eletrônicas, valendo destacar que a CENPROT – Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Tabeliães de Protesto do Estado de São Paulo, em um de seus módulos, permite o envio eletrônico de títulos a serem protestados.

³⁶CNJ - PP 200910000045376 – relatora Conselheira Morgana De Almeida Richa – 102ª Sessão – j. 6/4/2010 – DJe nº 62/2010 em 8/4/2010 pág. 8/9.

³⁷ <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4588636>

ii. INCLUSÃO DO NOME DO DEVEDOR NO CADIN

A inserção do devedor em eventual cadastro municipal informativo de créditos não quitados (CADIN), para na forma da lei municipal condicionar a autorização de participação em licitações municipais (ou outra modalidade de contratação com o Poder Público) ao prévio pagamento ou parcelamento da dívida, pode ser mais eficiente do que o ajuizamento da execução fiscal.

iii. INCLUSÃO DO NOME DO DEVEDOR EM SERVIÇOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO

Outra medida extrajudicial cabível é a inserção do nome do devedor por dívida ativa não paga em cadastros de órgãos de proteção ao crédito.

A medida pode ser mais econômica do que o protesto da CDA e com a vantagem de poder ser adotada pelo próprio Município, que, a seu critério, pode celebrar convênios com órgãos de proteção ao crédito. Tal possibilidade, inclusive, encontra respaldo na jurisprudência dos Tribunais Superiores.

O C. Superior Tribunal de Justiça já se manifestou sobre a possibilidade de a Administração Pública inscrever em cadastros de restrição de crédito os seus inadimplentes, ainda que não haja inscrição prévia em dívida ativa.

Destaca-se da ementa do julgado: “(...) VIII. Ressalte-se, ainda, que a expedição de uma CDA para se autorizar a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes torna mais onerosa para a Administração a busca pelo pagamento de seus créditos, já que a negativação do nome do devedor é uma medida menos gravosa quando comparada com a necessária inscrição de dívida ativa. IX. Dessa forma, cabe ao credor interessado (no caso, a Administração Pública) comprovar a dívida com um documento idôneo que contenha os elementos necessários para se reconhecer o débito, não sendo,

necessariamente, a CDA. X. Recurso especial provido”³⁸ (AREsp n. 2.265.805/ES, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/8/2023, DJe de 25/8/2023).

Vale observar, contudo, a inclusão de dívida processual é medida redundante ao protesto da dívida em sede extrajudicial, uma vez que as informações das dívidas protestadas são regularmente repassadas para os cadastros de devedores, por convênio. Por essa mesma razão, e sendo possível o protesto direto da CDA, não se recomenda a utilização de ferramentas como SerasaJud no âmbito das execuções fiscais³⁹.

iv. AVERBAÇÃO DA CDA EM REGISTRO DE BENS E DIREITOS

O Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente o pedido formulado nas ADI 5881/DF, ADI 5886/DF, ADI 5890/DF, ADI 5925/DF, ADI 5931/DF e ADI 5932/DF para declarar a constitucionalidade do inc. I do §3º do art. 20-B da Lei 10.522/2002 e inconstitucional a parte final do inc. II do §3º do mesmo art. 20-B, onde se lê “tornando-os indisponíveis”, ambos na redação dada pela Lei nº 13.306/18⁴⁰.

Além da declaração de constitucionalidade da comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres, também foi declarada constitucional a averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registros de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, relativamente aos créditos inscritos em dívida ativa da União.

³⁸ <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>

³⁹ https://www.tjsp.jus.br/download/corregedoria/pdf/Carilha_EstudoSobreSistemas.pdf?d=1696528230775

⁴⁰ “Art. 20-B. Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados. §1º A notificação será expedida por via eletrônica ou postal para o endereço do devedor e será considerada entregue depois de decorridos quinze dias da respectiva expedição. §2º Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado pelo contribuinte ou responsável à Fazenda Pública. § 3º Não pago o débito no prazo fixado no caput deste artigo, a Fazenda Pública poderá: I - comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres; e II - averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis.”

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%205932%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true>

A propósito: “(...)3. *Constitucionalidade da averbação da certidão de dívida ativa em registros de bens e direitos em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal. A mera averbação da CDA não viola o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, a reserva de jurisdição e o direito de propriedade. É medida proporcional que visa à proteção da boa-fé de terceiros adquirentes de bens do devedor, ao dar publicidade à existência da dívida. Além disso, concretiza o comando contido no art. 185, caput, do Código Tributário Nacional, que presume “fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa”. Tal presunção legal é absoluta, podendo ser afastada apenas “na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita”. (...)*” (ADI 5886. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Redator(a) do acórdão: Min. ROBERTO BARROSO. Julgamento: 09/12/2020. Publicação: 05/04/2021).

v. PARCELAMENTO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO E FACILITAÇÃO DO PAGAMENTO

Tanto na fase administrativa como na judicial, a facilitação do pagamento pode-se dar com parcelamento na forma de lei municipal e com remessa de boleto bancário ou guia de arrecadação já preenchida, medida simples para facilitar o pagamento para aqueles que querem pagar, mas não sabem como ou esbarram em dificuldades desnecessárias, tudo com controle para baixa ou suspensão da cobrança administrativa ou judicial assim que efetuado o pagamento ou iniciado o parcelamento.

Nos termos oportunamente elucidados pelo C. Superior Tribunal de Justiça, “(...) 10. *A ratio essendi do parcelamento fiscal consiste em: (i) proporcionar aos contribuintes inadimplentes forma menos onerosa de quitação dos débitos tributários, para que passem a gozar de regularidade fiscal e dos benefícios daí advindos; e (ii) viabilizar ao Fisco a arrecadação de créditos tributários de difícil ou incerto resgate, mediante renúncia parcial ao total do débito e a fixação de prestações mensais contínuas*” (REsp n. 1.143.216/RS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 24/3/2010, DJe de 9/4/2010).

vi. CONCILIAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Os meios de autocomposição, em especial, a conciliação, são os mais rápidos de promover o aumento da arrecadação com diminuição dos ajuizamentos.

Dentre as medidas previstas na Resolução nº 471/2022 do CNJ, para adequado tratamento à alta litigiosidade do contencioso tributário, recomendou-se aos tribunais a organização anual da Semana Nacional da Autocomposição Tributária, em data a ser definida pelo CNJ, preferencialmente no mês de outubro de cada ano⁴¹.

Ademais, o Município, na forma da lei local, pode promover acordos no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da Comarca ou, se não instalado, celebrar com o Tribunal de Justiça de São Paulo convênio para instalação, buscando, se o caso, apoio de universidades e instituições de ensino.

c. FATOS EXTINTIVOS E IMPEDITIVOS DA COBRANÇA

Em fase anterior ao ajuizamento, deve-se realizar um controle da legalidade, da certeza e da liquidez da dívida ativa. Identificada a ocorrência de fatos extintivos ou impeditivos da cobrança, os débitos não exigíveis devem ser cancelados ou, se suspensa a exigibilidade, a cobrança deve ser sobrestada.

Na hipótese de, em juízo, o devedor constituir advogado para evidenciar tais fatos, haverá a condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios, que, a depender do valor buscado, eventualmente, pode superar o valor do crédito irregularmente inscrito ou inexigível.

⁴¹ <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4720>

d. VALOR MÍNIMO PARA AJUIZAMENTO

Se o Município não contar com lei a respeito, sugere-se identificação do valor mínimo e encaminhamento de projeto de lei para votação pelo Poder Legislativo Municipal, dentro de sua autonomia legislativa.

Conforme exposto anteriormente, segundo dados do IPEA, o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau, composto basicamente pelo fator mão de obra, pode ser expresso pelo valor: R\$ 4.368,00. Utilizando estudo mais recente que atualizou o mesmo resultado, o valor chega a **R\$ 8.270,00** por processo⁴².

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos processos TC-007667/026/08, TC008668/026/08, TC-010733/026/08 e TC000356/013/08, DOE de 18.12.2008, admite a fixação, por lei municipal, de valor ou limite mínimo para a cobrança mediante avaliação que *“dependerá, sempre, de múltiplas variáveis, das quais são exemplos: a maior ou menor expressão do total da receita frente aos encargos do Município; a concentração da receita própria em determinado tributo (via de regra o IPTU) ou a relevância de outros, como o ISS; a existência de receita específica, como os chamados “royalties do petróleo”; a capacidade econômica da população local de suportar tributos; a participação dos repasses tributários da União e do Estado na receita total do Município; o maior ou menor congestionamento dos canais judiciários e a maior ou menor facilidade de acesso aos mesmos (nem todos os Municípios são sede de Comarca ou de Juízos Distritais); o aparelhamento da Procuradoria Municipal. São situações peculiares, que a ele cabe avaliar”*. Nessa ocasião, o Tribunal de Contas salientou lição da doutrina especializada no sentido de que, ao editarem lei que autorize o cancelamento de cobranças por montantes abaixo de certo patamar, *“os governantes estarão agindo de acordo com o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, por deixarem de promover, de maneira irresponsável, cobranças cujo valor se mostra antieconômico, de tal forma que fica plenamente atendido o disposto no inciso II do parágrafo 3º do artigo 14 da LC 101/2000, não importando tal ato,*

⁴²https://www.tjmg.jus.br/data/files/49/80/E5/70/DF212810B8EE0B185ECB08A8/NT_01_2022%201_%201_.pdf

consequentemente, em renúncia de receita, por observância aos princípios constitucionais da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade”.

A Prefeitura do Município de São Paulo assim agiu. Depois de aprovação pela Câmara Municipal, promulgou a Lei n° 14.800, de 25 de junho de 2008, que com a alteração da Lei n° 17.557/2021, autorizou o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos de pequeno valor (igual ou inferior a R\$ 15.000,00), de natureza tributária e não tributária⁴³.

Ademais, a exemplo da experiência do E. TJPE na construção e implementação das diretrizes da Resolução n° 119/2020 do TCE-PE (item II desta Nota), destaca-se o seguinte dispositivo, quando da ausência de previsão do piso mínimo de ajuizamento, o qual prevê a utilização de valores previstos na própria Resolução para fins de admissibilidade processual:

*“VIII – nas dívidas de natureza tributária, apenas ajuizar as execuções fiscais de valor igual ou superior ao que for estabelecido como piso antieconômico por Lei ou Decreto, devendo-se levar em consideração, para sua fixação, a realidade sócio-econômica de cada ente, a natureza do crédito tributário e o custo unitário de um processo de execução fiscal encontrado pelo estudo do IPEA em colaboração com o CNJ em 2011, aplicada a correção monetária para atualização do valor em cada exercício; e
(...)*

§ 4º Para fins do inciso VIII deste artigo, deve-se expedir Lei ou Decreto que disponha sobre o piso mínimo de ajuizamento das execuções fiscais no prazo de até 180 (cento e oitenta dias), contados da data de publicação desta Resolução, sob pena de aplicação de multa prevista no artigo 73 da Lei Estadual 12.600, de 14 de junho de 2004.

⁴³ <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14800-de-25-de-junho-de-2008>

§ 5º Os entes deverão informar ao TCE-PE o valor dos pisos mínimos legalmente fixados, sob pena de utilização, para fins de admissibilidade processual, dos valores definidos nos termos do § 6º deste artigo.

§ 6º Na ausência de Lei ou Decreto previsto no § 4º deste artigo, será considerado o valor fixado no Anexo Único desta Resolução.

§ 7º O TCE-PE publicará, no seu sítio eletrônico, as informações de que trata o § 5º e, quando necessário, atualizará o Anexo Único desta Resolução.”

Por fim, vale destacar a Resolução CNJ nº 547/2024, que, com base nas Notas Técnicas 06/2023 e 08/2023, ambas do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, citadas no julgado acima, estabeleceu o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão-de-obra, como sendo de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais).

Tal resolução, entretanto, será objeto de análise aprofundada em tópico próprio.

e. CLASSIFICAÇÃO DO CRÉDITO

Na cobrança administrativa do crédito fiscal sugere-se a implementação de análise do risco (classificação do crédito – *rating*) para o tratamento adequado da recuperação de crédito fiscal, com adoção de regimes diferenciados de cobrança.

Conforme trabalhado no item V desta Nota, essa classificação é realizada pela PGFN para análise do potencial de recuperabilidade do crédito, através de ferramentas capazes de classificar os créditos inscritos na Dívida Ativa da União (DAU). A gestão de créditos gera resultados positivos, permitindo a tramitação mais rápida e efetiva das execuções viáveis.

Nesse mesmo sentido, destaca-se da experiência do E. TJPE e da Resolução nº 119/2020 do TCE-PE (item II desta Nota), a seguinte previsão:

“Art. 5º Na cobrança administrativa do crédito fiscal, de natureza tributária e não tributária, deve-se:

(...)

IV – implementar a análise do risco (classificação do crédito) como componente central das cobranças de créditos públicos, adotando-se, por Lei ou Decreto, obrigatoriedade de regimes diferenciados de cobrança”

f. POSSIBILIDADE CONCRETA DE LOCALIZAÇÃO DO DEVEDOR

A execução fiscal eficiente é aquela em que se verifica, antes de seu ajuizamento, a probabilidade mínima de localização do devedor e de recuperação do crédito perseguido.

A localização do devedor é um dos maiores obstáculos para a cobrança da dívida ativa tanto na esfera administrativa quanto na judicial, depende diretamente da atualidade dos dados cadastrais da parte devedora.

Portanto, revela-se fundamental a melhoria no cadastro e no compartilhamento de informações entre o órgão arrecadador e o órgão encarregado da cobrança administrativa ou judicial. Convênios entre o Município e outros entes públicos ou prestadores de serviços públicos podem fornecer informações mais precisas sobre a localização de devedores.

g. EXISTÊNCIA DE PATRIMÔNIO SUFICIENTE DO DEVEDOR

Revela-se imperativo que a verificação prévia de existência concreta de patrimônio seja parte integrante do procedimento de triagem das informações a subsidiar o ajuizamento da ação fiscal.

A exemplo do que já ocorre na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Portaria PGFN n. 33/2018 previu em seu art. 33 que o ajuizamento de execuções é condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável e desde que úteis à satisfação do débito⁴⁴:

CAPÍTULO VIII

DO AJUIZAMENTO SELETIVO (OU CONDICIONADO) DE EXECUÇÕES FISCAIS

Art. 33. O ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de débitos inscritos em dívida ativa da União fica condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado.

§ 1º. Para fins do disposto no caput, entende-se por inútil o bem ou direito de difícil alienação, sem valor comercial ou de valor irrisório, bem como os indícios de atividade econômica inexpressiva.

§ 2º. A dispensa de ajuizamento de que trata este artigo não se aplica aos débitos: I - decorrentes de aplicação de multa criminal; II - da dívida ativa do FGTS; III - de elevado valor, conforme definido em ato do Ministro de Estado da Fazenda; IV - de responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, ou de direito privado submetidas ao regime jurídico das pessoas de direito público; V - de devedores com falência decretada ou recuperação judicial deferida.

Recomenda-se o aparelhamento do órgão encarregado da cobrança administrativa ou judicial de meios para rápida e facilmente investigar, por exemplo, sinais exteriores de riqueza, especialmente em redes sociais, e a titularidade de

⁴⁴ <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028>

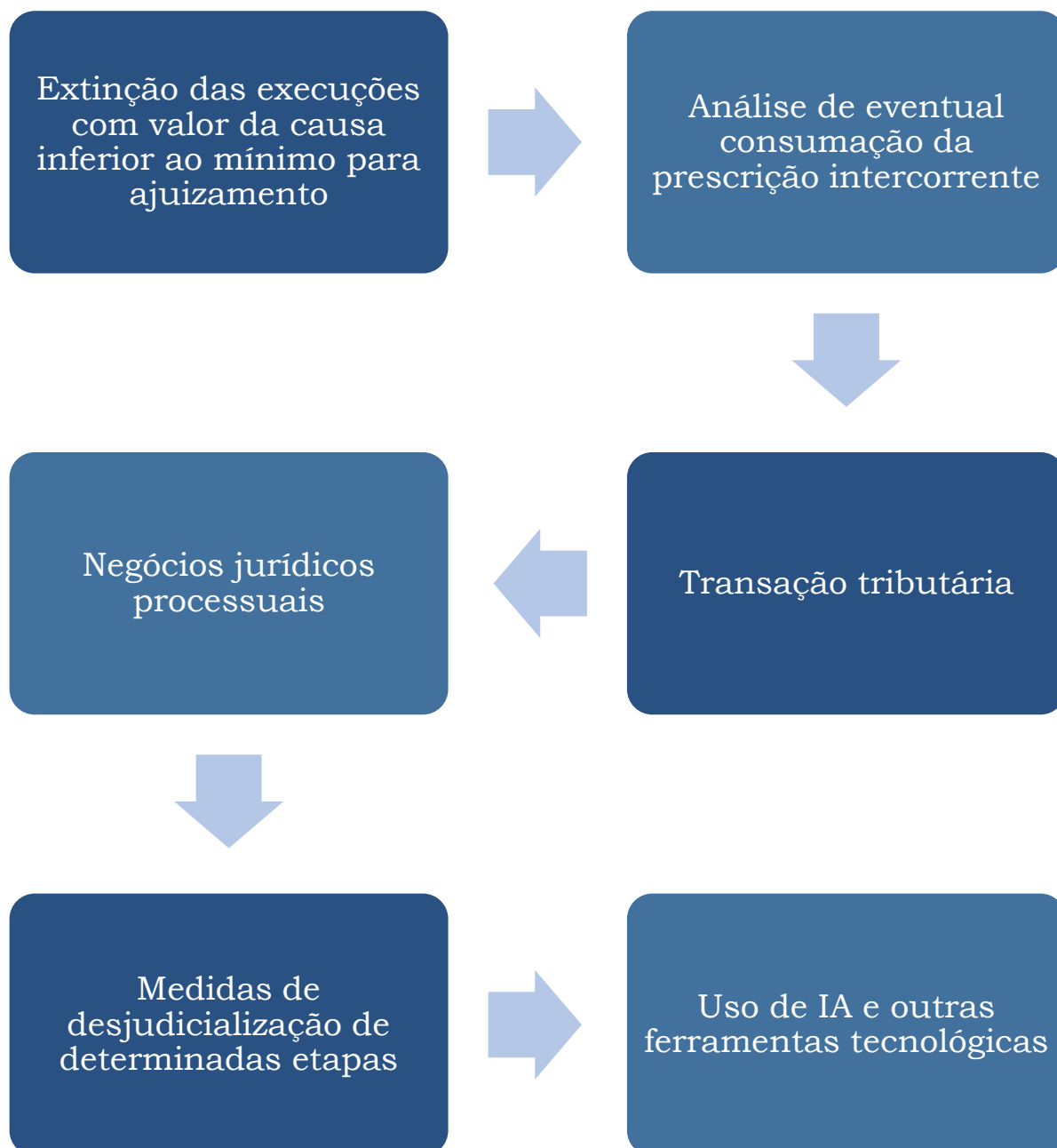
veículos, cotas em sociedades empresárias, imóveis registrados ou processos judiciais em curso com valores a receber.

Frustrada a cobrança extrajudicial, apenas se a execução fiscal se apresentar viável, medida útil e recomendável é indicar, na própria petição inicial, todos os bens já localizados em diligência prévia sob a titularidade do executado a fim de acelerar e facilitar a realização de penhoras no momento oportuno ou que indiquem, de uma vez, os sistemas auxiliares a que pretenda recorrer (SISBAJUD, RENAJUD, etc), devendo recolher as custas pertinentes, se o caso.

h. REUNIÃO DAS DÍVIDAS DO MESMO DEVEDOR EM UMA ÚNICA EXECUÇÃO

A multiplicação desnecessária de diversos procedimentos de cobrança extrajudicial ou de execuções fiscais contra um mesmo devedor pode ser evitada com a reunião de todas as cobranças em uma só, sempre que possível, como forma de prestigiar a eficiência administrativa e processual e assegurar tratamento uniforme e célere para a satisfação da dívida ativa.

VIII. BOAS PRÁTICAS PARA EXECUÇÕES FISCAIS EM CURSO



a. VALOR DA CAUSA INFERIOR AO MÍNIMO PARA AJUIZAMENTO

A extinção em casos de execuções de valor abaixo do mínimo ajuizadas antes da lei municipal que discipline o assunto é medida que, certamente, contribui para eliminar o acúmulo de autos e concentrar esforços de cobrança em execuções viáveis ou contra grandes devedores.

Tal conduta, inclusive, encontra respaldo no Tema 1.184, em regime de repercussão geral (Recurso Extraordinário 1.355.208, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19/12/2023), recentemente julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que deu ensejo à Resolução CNJ nº 547/2024, que será melhor analisado no item IX desta Nota.

Vale observar, a extinção, nesses casos, é feita sem resolução de mérito, de modo que não há impedimento para nova propositura caso se verifique a viabilidade da pretensão. Por esse mesmo motivo, e por não ser necessária a prévia antecipação das custas, não se justifica a suspensão do processo para medidas como o protesto e/ou a negociação extrajudicial.

b. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

Conforme exposto no item IV desta Nota, de acordo com a jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores (Tema 390 do STF⁴⁵ e Tema 566 do STJ⁴⁶), após o decurso do prazo de um ano de suspensão da execução fiscal, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de cinco anos.

A prescrição intercorrente passou a ser aferida de modo **puramente objetivo**. Em outras palavras, pouco importa se o exequente foi ou não relapso,

⁴⁵ Tema 390: É constitucional o art. 40 da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal – LEF), tendo natureza processual o prazo de um ano de suspensão da execução fiscal. Após o decurso desse prazo, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de cinco anos.

⁴⁶ Tema 566: O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/80 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução.

se deu ou não impulso adequado ao processo, se tentou ou não promover atos constritivos durante o interregno prescricional.

Excetuadas as hipóteses em que há reconhecimento judicial da ocorrência de alguma causa de impedimento, de suspensão ou de interrupção da prescrição, nenhum peticionamento, por mais relevante que seja o seu conteúdo, serve para afastar o computo do interregno prescricional e o próprio reconhecimento da prescrição.

O raciocínio é meramente objetivo, de modo que não se exige inércia, apenas inefetividade da busca de ativos e o irremediável decurso do tempo.

Nesse contexto objetivo, transcorrido o prazo presume-se a mora do credor. A morosidade da máquina judiciária, por outro lado, não pode ser presumida, nem pode ser invocada se a causa dessa morosidade foi provocada pelo próprio interessado, mediante o ajuizamento de inúmeras ações e pedidos sem elementos mínimos de tramitação.

Enfim, verificado que se passaram mais de cinco anos entre o término do prazo de 1 ano de suspensão da prescrição e a data da verificação, sem que, nesse tempo, o credor tenha localizado o devedor ou bens penhoráveis, a decretação é inevitável.

Além disso, se percebido que a parte credora, apesar de devidamente intimada, não indicou a ocorrência de nenhum ato impeditivo, suspensivo ou interruptivo do prazo prescricional, não tendo, tampouco, alegado a ocorrência de qualquer elemento de distinção entre o caso concreto e a jurisprudência vinculante impõe-se a extinção.

c. TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

A transação tributária permite às Fazendas Públicas uma nova proposta de arrecadação dos valores inscritos em dívida ativa, alternativa ao processo,

por meio de concessões mútuas. Oportuniza a viabilidade de negociação e de análise concreta dos créditos, considerando o histórico fiscal do devedor, a situação econômica do contribuinte, o tempo de duração do processo em juízo e a probabilidade real de êxito.

d. NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS

A celebração de negócios jurídicos processuais com as Procuradorias é medida útil para facilitar a cobrança, evitar ajuizamentos infundados, simplificar e reduzir o tempo de tramitação de execuções fiscais.

Como exemplo, é possível destacar: a) não interposição de recurso em casos de jurisprudência consolidada; b) cancelamento de multas lavradas sem comprovante da notificação para regularização; c) cancelamento de multas por anistia legal ou por identificação de autuações irregulares; d) cancelamento de multas cujos autos e notificações foram considerados materiais inservíveis e descartados, inviabilizando a cobrança; e) reconhecimento da ocorrência da prescrição intercorrente; f) desistência de execuções fiscais ajuizadas com valor menor do que o definido em lei municipal; g) cancelamento de dívidas não ajuizadas de baixo valor na forma de lei municipal; h) cancelamento de dívidas em procedimentos com vícios administrativos a fim de evitar o prosseguimento da cobrança extrajudicial ou judicial; i) envio do documento ou guia de arrecadação do município juntamente com a carta de citação; e j) tentativa de cobrança amigável antes do ajuizamento da execução fiscal mediante o envio de documento para pagamento.

e. MEDIDAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO DE DETERMINADAS ETAPAS

A exemplo do que já ocorre na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Portaria PGFN n. 3.050/2022 criou o “Comprei”, uma plataforma de negócios da União.

O programa tem como objetivo oferecer à venda bens dados à União em acordo ou penhorados em processos judiciais, na forma das Leis nº 6.830, de 1980 (Lei de Execuções Fiscais) e 13.105, de 2015 (Código de Processo Civil). O modelo

simplificado de venda direta, por intermédio de corretor ou leiloeiro credenciado, foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça, através da Resolução CNJ nº 236/2016. Nestes processos de venda, um intermediário, com credenciamento público, promove o encontro entre a oportunidade e o cliente, sendo responsável por todas as fases do negócio. O comprador recebe o bem sem pendências e com a segurança jurídica de uma venda judicial⁴⁷.

⁴⁷<https://comprei.pgfn.gov.br/>

IX. RESOLUÇÃO CNJ nº 547/2024

A partir do julgamento do Tema 1.184, em regime de repercussão geral (Recurso Extraordinário 1.355.208, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 19/12/2023), o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou as seguintes teses:

"1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis".

Com base em levantamento por amostragem do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), citado no julgamento, concluiu-se que mais da metade das execuções fiscais (52,3%) tem valor de ajuizamento inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Ademais, as Notas Técnicas nºs 06/2023 e 08/2023 produzidas pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF⁴⁸, também mencionadas no referido julgado, apontaram que o protesto de certidões de dívida ativa costuma ser mais eficaz que o ajuizamento de execuções fiscais e que o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão-de-obra, é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais).

⁴⁸ https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=nupec_apresentacao#litigio_em_analise

Conforme exposto no item III desta Nota, o estudo mais recente (ano de 2022), que atualizou o resultado do estudo do IPEA realizado em 2011, com foco no custo unitário dos processos nas execuções fiscais federais, já apontava o custo médio de R\$ 8.270,00 por processo⁴⁹.

Reitera-se, por oportuno, segundo o Relatório Justiça em Números 2023 (ano-base 2022), os processos de execução fiscal têm sido apontados como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, respondendo por 34% do acervo pendente, com taxa de congestionamento de 88% e tempo médio de tramitação de 6 anos e 7 meses até a baixa.

A partir dessas constatações, o CNJ, no uso de suas atribuições legais e regimentais, por meio da Resolução nº 547/2024 instituiu medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do Tema 1.184 em regime de repercussão geral pelo STF.

Definiu-se ser legítima a extinção de execuções fiscais de valor de ajuizamento inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), desde que sem movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

A Fazenda Pública poderá requer a continuidade do processo, caso demonstre que pode localizar bens do executado no prazo de 90 (noventa) dias. Saliente-se que se trata de ônus da Fazenda Pública tal alegação, que, no mesmo momento, deverá fazer a demonstração da viabilidade da execução.

Uma vez extinto o processo, nada impede nova propositura da execução fiscal se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição, contada a partir do primeiro ajuizamento e calculada na forma da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores (Tema 390 da repercussão geral do STF e Tema 566 dos recursos repetitivos do STJ).

⁴⁹https://www.tjmg.jus.br/data/files/49/80/E5/70/DF212810B8EE0B185ECB08A8/NT_01_2022%201_%201_.pdf

Nessa mesma linha, diante do entendimento consolidado pelo STF, foi previsto que o ajuizamento da execução fiscal dependerá de duas condições **cumulativas**:

a) prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, servindo para tanto a notificação do executado para pagamento prévio, a existência de lei geral de parcelamento ou o oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas; **e**

b) prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

Por fim, determinou-se a comunicação pelos cartórios de notas e registros de imóveis às respectivas Prefeituras, em periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, de todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais.

Destacam-se os seguintes dispositivos da Resolução nº 547/2024:

Art. 1º É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

§ 1º Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

§ 2º Para aferição do valor previsto no § 1º, em cada caso concreto, deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado.

§ 3º O disposto no § 1º não impede nova propositura da execução fiscal se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição.

§ 4º Na hipótese do § 3º, o prazo prescricional para nova propositura terá como termo inicial um ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.

§ 5º A Fazenda Pública poderá requerer nos autos a não aplicação, por até 90 (noventa) dias, do § 1º deste artigo, caso demonstre que, dentro desse prazo, poderá localizar bens do devedor.

Art. 2º O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.

§ 1º A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.

§ 2º A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa.

§ 3º Presume-se cumprido o disposto nos §§ 1º e 2º quando a providência estiver prevista em ato normativo do ente exequente.

Art. 3º O ajuizamento da execução fiscal dependerá, ainda, de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

Parágrafo único. Pode ser dispensada a exigência do protesto nas seguintes hipóteses, sem prejuízo de outras, conforme análise do juiz no caso concreto:

I – comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, I);

II – existência da averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, II); ou

III – indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.

Art. 4º Os cartórios de notas e de registro de imóveis deverão comunicar às respectivas prefeituras, em periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais.

A Resolução nº 547/2024 materializou a adoção de inúmeras das boas práticas necessárias para a racionalização da cobrança da dívida ativa junto ao Poder Judiciário consolidadas pela jurisprudência dos Tribunais Superiores e referidas nesta Nota.

O prévio esgotamento dos meios de cobrança extrajudicial da dívida e a prévia tentativa de conciliação são instrumentos importantes na busca extrajudicial pelo adimplemento dos débitos, sendo uma atividade menos onerosa aos cofres públicos e mais célere.

A execução fiscal eficiente é aquela em que se verifica a probabilidade mínima de localização do devedor e de bens penhoráveis, considerando também a expressividade econômica dos créditos perseguidos, de modo a evitar o congestionamento das unidades com execuções fiscais economicamente inviáveis, com volumes financeiros irrisórios, cujo processamento é superior ao próprio crédito.

Ademais, conforme previsto na referida resolução e nos itens IV e VIII, “b”, desta Nota, após o decurso do prazo de um ano de suspensão da execução fiscal, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de cinco anos.

Decorrido o prazo calculado na forma da jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores (Tema 390 do STF e Tema 566 do STJ) sem que, nesse tempo, o credor tenha localizado o devedor ou bens penhoráveis, a decretação da consumação da prescrição intercorrente é inevitável.

Por fim, é possível verificar ser indispensável a cooperação entre instituições judiciárias, administrações tributárias, procuradorias e contribuintes para a redução da litigiosidade e, conseqüentemente, das taxas de congestionamento judicial.

X. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em consonância com o estabelecido na Resolução n° 349/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁵⁰, no uso de suas atribuições, sugere a aprovação da presente Nota Técnica, com posterior encaminhamento, para conhecimento e providências que entenderem pertinentes: (i) aos Centros Locais de Inteligência, através da respectiva Rede; (ii) ao Centro Nacional de Inteligência, e (iii) ao Núcleo de Cooperação Judiciária para tratamento adequado da alta litigiosidade tributária do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

São Paulo, 11 de março de 2024.

⁵⁰ <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>