

Belo Horizonte, 15 de maio de 2024.

NOTA TÉCNICA - RACIONALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS, À LUZ DO TEMA 1184 DA REPERCUSSÃO GERAL

INTRODUÇÃO

Após o julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – que desde sua implantação direciona intensos esforços para a adequada gestão de conflitos e de litigância – empreendeu estudos no sentido de orientar a racionalização da prestação jurisdicional em relação às execuções fiscais, considerando o precedente qualificado então formado. O desiderato de propor recomendações que padronizem a atuação na matéria, no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, de modo inclusive a proporcionar maior alinhamento entre as duas instâncias, foi reforçado com a edição da Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Antes da conclusão dos estudos locais, foi editada pelo Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a Nota Técnica nº 02/2024, que cuidou do “mapeamento das medidas adotadas para aprimorar o processamento e julgamento das execuções fiscais, principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário”. O documento, profundamente fundamentado, apresenta subsídios de grande relevância para o adequado tratamento da litigiosidade manifestada por meio das execuções fiscais.

Em razão das evidentes qualidades da nota técnica referida, da vocação dos Centros de Inteligência para a atuação em rede – que constitui ainda um dever, extraído do modelo delineado na Resolução CNJ nº 349/2020 – e da relevância de que, ao agirem

estrategicamente, reforcem as boas práticas uns dos outros, de modo a potencializá-las e a evitar a repetição desnecessária de esforços bem-sucedidos, decidiu-se por ratificar a Nota Técnica nº 02/2024 do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A ratificação se faz com as adaptações necessárias à realidade do TJMG, alguns acréscimos e ponderações e, especialmente, adição de recomendações finais, dirigidas aos magistrados de ambas as instâncias, em observância das diretrizes estabelecidas para a atuação na matéria.

Em razão da elevada qualidade da fundamentação constante da nota técnica do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que contribui para sustentar as recomendações indicadas neste documento, optou-se por reproduzir parte dos argumentos dela constantes, com as adaptações necessárias.

1. TEMA 1184 DA REPERCUSSÃO GERAL

Ao formar o precedente qualificado identificado como Tema 1184 (que teve como recurso representativo da controvérsia o RE nº 1.355.208/SC), o Supremo Tribunal Federal (STF) discutiu questões de imensa relevância, especialmente questionando se viola o regime constitucional de repartição de competências federativas, a separação dos poderes, a inafastabilidade da jurisdição e o direito à razoável duração do processo (art. 5º, XXXV e LXXVIII, ambos da Constituição da República) a extinção de execução fiscal municipal de pequeno valor, sob o fundamento de carência de interesse agir, por aplicação de norma estadual que estabeleceu valor mínimo para o ajuizamento. Perquiriu-se a forma adequada de compatibilização constitucional da autonomia dos municípios para estabelecer o valor mínimo passível de justificar esforços de recuperação creditícia, de um lado, e as exigências que podem ser efetuadas para que débitos fiscais de valores reduzidos sejam exigidos judicialmente, tendo em consideração os fatos de que o serviço judiciário utilizado é mantido pelos Estados membros da federação; pende sobre os cidadãos em geral o ônus de custear tais

serviços, por meio dos impostos; e, especialmente a partir da permissão legal de protesto da certidão de dívida ativa, os entes públicos passaram a contar com meios extraprocessuais eficazes de recuperação de créditos fiscais inadimplidos. A autonomia municipal foi cotejada particularmente com os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade, da razoabilidade, da proporcionalidade.

Vencidos apenas os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, os demais Ministros do Supremo Tribunal Federal entenderam, seja por meio de considerações próprias, seja por adesão ao voto da Relatora ou a considerações de outros Magistrados, que:

- a) em sua atuação, todos os poderes, inclusive o Judiciário, na gestão de seus serviços, estão sujeitos aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não se admitindo o dispêndio de recursos públicos vultosos para obter resultados de proporção muito inferior, sem razão jurídica que o justifique;
- b) a vigência da Lei nº 12.767/2012, que autorizou o protesto das certidões de dívidas ativas da Fazenda Pública, levou à superação do precedente identificado como Tema 109¹ da Repercussão Geral;
- c) a partir da possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa, tornou-se necessário comprovar o interesse processual para usar o sistema de justiça a fim de buscar o recebimento de crédito fiscal, considerando-se não apenas o interesse material, mas a demonstração da necessidade e da utilidade de atuação da jurisdição, além da adequação da via processual eleita e da forma da postulação;
- d) o princípio da eficiência administrativa e financeira exige que o ente público somente possa se valer do caminho que envolve onerar o Estado-juiz se inexistir

¹ Tema 109: Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária.

outro instrumento que viabilize alcançar a mesma finalidade, nas mesmas condições, isto é, o recurso à tutela jurisdicional apenas é legítimo quando esta constituir a forma mais célere, eficaz e objetiva para resolver o conflito e satisfazer a pretensão;

e) é ilegítima a escolha da judicialização quando o custo financeiro e administrativo for consideravelmente maior do que o valor que se tem a receber, de modo que, no caso, a judicialização representaria ineficiência administrativa (conceito no qual se inclui a eficiência jurisdicional);

f) além do protesto, há outras opções administrativas a serem utilizadas como alternativas à judicialização, como a criação de câmaras de conciliação;

g) a existência, no sistema jurídico, de outros instrumentos de cobrança das dívidas ativas, inclusive mais razoáveis, proporcionais e eficientes, impõe que tais instrumentos sejam utilizados com preferência em relação à judicialização, em prol da racionalização da prestação jurisdicional e em benefício da coletividade, apenas se podendo afastar a possibilidade de utilização prévia do protesto e de outras possibilidades extrajudiciais de recuperação do crédito se demonstrada a ausência de possibilidades de êxito de seu emprego;

h) há necessidade de garantir o emprego racional dos recursos públicos, especialmente dos destinados ao Poder Judiciário, e de manter um sistema de gestão responsável, racional e eficiente das verbas públicas, com racionalização das demandas, da estrutura e do funcionamento do Judiciário, de modo a permitir que este tenha condições de dar respostas eficientes e eficazes a todos os jurisdicionados, não se mostrando legítimo absorver grande parte de sua capacidade com o ajuizamento de processos desnecessários e com baixa probabilidade de êxito;

i) a partir da Lei nº 12.767/2012 (que visou a ampliar a eficiência administrativa e judicial, finalidades que não podem ser enfraquecidas por escolha aleatória do ente estatal), um dos critérios a serem levados em consideração pelo magistrado

para a extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir é o seu baixo valor, especialmente quando em desproporção ao custo médio da tramitação processual desse tipo de demanda;

j) a extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir não afeta o crédito fiscal, que poderá ser cobrado – observados os critérios da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade – enquanto permanecer exigível.

O Ministro Luís Roberto Barroso salientou que “a execução fiscal é o principal fator de congestionamento da Justiça brasileira, por representar “64% do estoque de processos de execução no Poder Judiciário”. Trata-se dos “principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento, representando aproximadamente 34% dos casos pendentes e congestionamento de 88% em 2022”. Asseverou que, “das 80 milhões de ações em curso no Brasil, 34% são ações de execução fiscal, responsáveis por uma taxa de congestionamento de 88%”, o que, dito de outra forma, “significa que de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram só 12 foram efetivamente concluídos”.

No que diz respeito ao valor médio das execuções fiscais, listou os dados compilados: “de 6 milhões de execuções fiscais, (...) 28% (...) estão abaixo de 2.500 reais; 42% das execuções estão abaixo de 5 mil reais; mais da metade, 52,3%, estão abaixo de 10 mil reais e 68% estão abaixo de 30 mil reais”.

Afirmou que a execução fiscal tem prazo médio de duração de 6,5 anos, até que, em regra, venha a ser extinta pela prescrição. Acrescentou que essa tramitação demorada dos executivos fiscais “faz com que o prazo médio de duração de um processo no Brasil seja de 4,5 anos”, média muito intensamente “afetada pelo prazo da execução fiscal”. E concluiu: “Logo, fica na conta do Judiciário uma estatística de morosidade, quando ele não é o responsável por achar devedor, nem por achar bens no patrimônio do devedor”.

A Ministra Cármen Lúcia registrou relevantes dados apresentados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, indicativos de que, desde 2013, passou a

adotar o protesto jurisdicional, o que fez com que o índice de recuperação de crédito, que era de 1 a 2%, com as execuções fiscais, passasse a alcançar de 15 a 19%. Apontou o relato de que convênios com os Cartórios permitiram agilizar os procedimentos, especialmente quando, em razão de ampliação da eficiência na atuação, foram efetuados esforços no sentido da localização dos devedores.

Indicou também que os processos de execução fiscal, como evidenciam os Relatórios Justiça em Números, anualmente publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, representam grande parte dos casos em tramitação no Judiciário brasileiro. Por outro lado, salientou que “grande parte não tem nem os dados necessários para se tentar buscar êxito”. Assim, a baixa possibilidade de êxito está relacionada também à reduzida qualidade dos dados constantes dos cadastros mantidos pelos entes públicos e pela ineficiência nos esforços de localização de devedores e de bens penhoráveis, resultando em processos com baixíssima expectativa de êxito, que “estão abarrotando o Poder Judiciário”.

A respeito, o Ministro Luiz Fux argumentou que, “se o exequente, ao iniciar a execução, não indica que o devedor tenha bens passíveis de responder àquela execução”, estará a instaurar “uma demanda frívola”, que “não vai resultar em absolutamente nada”.

A Ministra Relatora destacou igualmente que, embora os Tribunais em geral estejam empregando bem-sucedidos esforços na redução do estoque processual, os executivos fiscais – muitos de custo desproporcional ao valor passível de recuperação – impedem maior sucesso das medidas de aprimoramento da gestão judiciária:

Apesar de os Tribunais se esforçarem para a redução do número de processos, com resultados muito satisfatórios nos últimos anos, as execuções fiscais de pequeno valor impõem custo muito maior do que o valor dos débitos devidos. Para a análise da viabilidade da instalação do processo judicial de recuperação fiscal, é importante considerar o custo médio unitário de um processo,

porque há desproporção entre o valor a ser recuperado e o da despesa pública empregada na propositura e na tramitação dessas execuções fiscais.

Em relação à possibilidade de extinção da execução fiscal de pequeno valor, no caso representativo da controvérsia, por aplicação de legislação estadual que valorizava os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, a Relatora salientou:

(...) a extinção da execução fiscal pelo Judiciário, como se teve neste caso, ao fundamento de ausência de interesse processual com base no valor da causa, mesmo que fundamentado o critério do valor em legislação de ente diverso do exequente por carência de lei municipal que adote critério diverso, representa a adoção de interpretação judicial coerente com a solução da equação processual valor do débito e custo do procedimento executivo.

O Ministro Luís Roberto Barroso destacou que o “tema essencial do século para o sistema de justiça (...) é uma busca de melhor eficiência, como um todo, do Poder Judiciário”, que ele assim traduziu: “Melhor execução de orçamentos, melhor gestão de processos e melhor definição de prioridades, no âmbito da atuação judicial (...)”.

Por sua vez, o Ministro Edson Fachin invocou o princípio da proporcionalidade processual, desenvolvido por Sérgio Arenhart, relacionado à gestão do processo, e chamou a atenção para o fato de que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000), em seu art. 14, § 3º, II, “não caracteriza como renúncia de receita o cancelamento de um crédito tributário cujo valor seja inferior ao custo da cobrança”.

Aduziu que, “no âmbito do Direito Tributário há muito já se superou o dogma da indisponibilidade do crédito tributário, que correspondia a um mantra para o ajuizamento

indiscriminado de execuções fiscais”. Registrou que o Conselho Nacional de Justiça empreendeu diagnóstico do contencioso tributário nacional e “confirmou como um dos nós górdios da Execução Fiscal a identificação de bens passíveis a garantir o crédito em execução, o que justifica a Fazenda Nacional conceber o instrumento da averbação pré-executória (Portaria PGFN n. 233/2018)”. Acrescentou que “a averbação pré-executória já foi submetida à controle de constitucionalidade perante este Eg. Supremo Tribunal Federal quando fixado entendimento pela constitucionalidade do instrumento (ADI 5886 (...))”.

Chamou a atenção para a necessidade de se compreender a “execução fiscal como um *instrumento de política pública*” e de, sob tal perspectiva, perceber que “há caminhos alternativos e/ou preparatórios ao ajuizamento da execução fiscal”, de modo a se exigir “postura de melhor gerenciamento não só pela Administração Tributária Municipal, mas, também, pelo próprio Poder Judiciário da gestão das execuções fiscais de modo a aferir, inclusive, as próprias *condições da ação*”.

Especificamente em relação à questão da autonomia municipal para estabelecer valor mínimo para o ajuizamento de execução fiscal, o Ministro Fachin asseverou ser necessário considerar a participação do Poder Executivo (no caso, municipal) e do Poder Judiciário (nesse caso, estadual) no processo executivo fiscal. E salientou:

Essa dimensão federativa torna-se mais relevante, porquanto as execuções municipais são ajuizadas no Poder Judiciário estadual e correspondem número relevante dos processos desse Poder.

Trata-se, pois, da prestação de serviço público cujos custos não são só financeiros e humanos, mas também demandam o dispêndio de tempo nessas atividades que são arcados exclusivamente pelos Estados, sem o compartilhamento dos ônus com o Município.

Há que se considerar que o dispêndio de tais recursos escassos afeta sobretudo a prestação de serviços a toda a população que demanda o acesso à justiça e a tutela jurisdicional célere e efetiva.

Portanto, a saída para a tensão entre a separação dos poderes, de um lado, e a repartição de competências, do outro, não se dá por uma leitura exclusivamente consequencialista da problemática. É à luz dos princípios e dos direitos fundamentais que está a saída dessa encruzilhada.

Tomo como premissas normativas para analisar o presente caso e a problemática posta, os direitos fundamentais ao acesso à justiça e à tutela jurisdicional adequada, célere e efetiva, art. 5º, XXXV e LXXVIII, ambos da Constituição da República, os quais demandam a atuação de todas as esferas da federação uma atuação que lhes assegure a máxima eficácia.

Além dessas prescrições, também são aplicáveis ao presente caso, a Declaração Universal de Direitos Humanos, que completou 75 anos no último domingo, dia 10 de dezembro, prevê em seu artigo 10:

“Artigo 10. Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.”

E o art. 8º, 1 da Convenção Americana de Direitos Humanos – o Pacto de San José, que dispõe:

“Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra

ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”

(...)

Por isso, a partir das premissas normativas acima expostas, e das interessantes e oportunas lições dos professores de processo civil Sérgio Cruz Arenhart, da centenária Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, (A tutela coletiva de individuais: para além da proteção de interesses individuais homogêneos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 35-47) e Remo Caponi, da Universidade de Florença, (O Princípio da Proporcionalidade na Justiça Civil Primeiras Notas Sistemáticas. Revista de Processo. Vol. 192, fev. 2011, p. 397-415) trago à colação conceito da proporcionalidade panprocessual, que, em meu modo de ver, é mais adequado para enfrentar a questão posta.

Segundo os autores, esse conceito não se refere à análise da máxima da proporcionalidade como técnica para verificar a adequação, a necessidade ou a proporcionalidade em sentido estrito da restrição a direito ou de tutela pleiteada. O seu foco é a gestão processual.

Trata-se de reconhecer a escassez não só dos recursos financeiros, mas também dos recursos humanos e a necessidade de gerir o tempo destinado tanto a causas complexas e estruturais, como a causas não tão complexas no âmbito do Poder Judiciário.

Portanto, a organização interna dos serviços e dos recursos para as causas que demandam mais tempos e recursos é algo que diz respeito às atividades do Poder Judiciário. De modo que, medidas que visem a melhor gestão de tais recursos, para que o Poder Judiciário efetive o acesso à justiça célere, adequada e efetiva realizam direitos fundamentais e promovem a melhoria dos serviços e das políticas públicas prestadas com benefícios a toda a população.

Assim, à luz desses parâmetros normativos, fundados em direitos humanos e fundamentais, concluo pela correção da decisão ora questionada, bem como não verifico qualquer inconstitucionalidade da lei estadual de Santa Catarina que serviu de fundamento para a sentença que extinguiu execução fiscal contra a qual foi interposta o Extraordinário.

Resta, todavia, o argumento de que a decisão questionada estaria a violar a autonomia financeira dos Municípios, conforme entendimento consagrado no RE 591.033 que deu origem ao tema 109.

Entendo, com todo respeito às compreensões diversas, que a autonomia dos entes da federação, deve fortalecer a proteção e promoção dos direitos fundamentais. Ela não deve ser utilizada, sobretudo a autonomia financeira, para restringir de forma oblíqua o acesso à justiça célere, adequada e efetiva.

Portanto, não verifico, à luz das razões apresentadas, violação seja ao regime constitucional de repartição de competências, seja à separação de poderes. Entendo que integra o escopo das competências concorrentes do Estado tratar sobre a organização do seu Poder Judiciário, bem como legislar sobre procedimento em matéria processual (art. 24, XI, da Constituição Federal). E, ainda que não se acolha tais argumentos de índole formal, entendo não haver qualquer violação à Constituição tendo em vista a compatibilidade material com os direitos humanos e fundamentais conforme apresentado.

Ao final, a tese fixada (que não se confunde com o precedente, cujo cerne se identifica com a *ratio decidendi*, acima detalhada) foi:

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".

2. RESOLUÇÃO CNJ Nº 547/2024: CUMPRIMENTO DO TEMA 1184 DO STF

Tendo em vista a necessidade de racionalizar a prestação de serviços jurisdicionais em relação às execuções fiscais, com o objetivo de ampliação da eficiência judiciária como um todo – o grande desafio atual do Judiciário, como apontado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no voto acima mencionado –, e no intuito de padronizar, em nível nacional, os processos de trabalho em atenção ao precedente identificado como Tema 1184 da Repercussão Geral, o CNJ editou a Resolução nº 547/2024.

Nas considerações iniciais da Resolução, mencionou-se que as Notas Técnicas números 06/2023 e 08/2023, do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, identificaram que o **custo mínimo** de uma execução fiscal, com base apenas no valor da mão de obra, era, na época do levantamento efetuado, de R\$ 9.277,00, e que o protesto de certidões de dívida ativa costuma ser mais eficaz que o ajuizamento de

execuções fiscais (o que também foi evidenciado no julgamento do Tema 1184, como registrado anteriormente).

Registrou-se ainda a interpretação do STJ no Tema Repetitivo nº 566², validada no Tema 390 da Repercussão Geral³, acerca do termo inicial do prazo prescricional da pretensão executiva.

A partir de premissas como essas, definiu-se ser legítima a extinção de execuções fiscais de valor de ajuizamento inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), desde que estejam sem movimentação útil há mais de um ano, isto é, sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis. Deixou-se claro que, para aferição do valor previsto no § 1º, isto é, R\$10.000,00, em cada caso concreto, devem ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e/ou tenham sido propostas em face do mesmo executado.

A Fazenda Pública poderá requerer a continuidade do processo, caso demonstre que pode localizar bens do executado no prazo de 90 (noventa) dias. Recomendável, pois, que a execução já em curso não seja extinta sem prévia intimação da Fazenda Pública para manifestação a respeito da possibilidade concreta de seu prosseguimento. Saliente-se que tal alegação é ônus da Fazenda Pública, que, no mesmo momento da manifestação pelo interesse e possibilidade de continuidade da execução, deverá

² No Tema nº 566 do STJ, firmou-se a seguinte tese: “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”.

³ No tema nº 390 da Repercussão Geral, a tese fixada foi: “É constitucional o art. 40 da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais LEF), tendo natureza processual o prazo de 1 (um) ano de suspensão da execução fiscal. Após o decurso desse prazo, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de 5 (cinco) anos”.

demonstrar sua viabilidade, comprovando a possibilidade concreta de localização do devedor ou de bens penhoráveis, conforme o caso.

Se for extinto o processo, não haverá, em princípio, impedimento à propositura de nova execução fiscal, se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição, contada a partir do primeiro ajuizamento e calculada na forma dos precedentes qualificados dos Tribunais Superiores (Tema 390 da Repercussão Geral e Tema Repetitivo 566).

A Resolução em comento prevê que, diante do entendimento consolidado pelo STF no julgamento do Tema 1184, o ajuizamento de execução fiscal dependerá do preenchimento de **duas condições cumulativas**:

- a) prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, que pode se configurar por meio da notificação do executado para pagamento prévio, da existência de lei geral de parcelamento ou do oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas; **e**
- b) prévio protesto da certidão de dívida ativa, salvo por motivo de eficiência administrativa, devendo o exequente, nesse caso, comprovar, em relação ao caso concreto, a inadequação da medida, isto é, a ineficácia do protesto para conduzir à recuperação do crédito fiscal.

Admitiu-se a possibilidade de o magistrado, justificadamente, no caso concreto, afastar a exigência do protesto, caso o exequente demonstre que houve inscrição do nome do devedor em cadastro restritivo, a existência da averbação da certidão da dívida ativa nos cadastros de registros de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora ou se houver indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado. A respeito, tendo em vista a *ratio decidendi* do Tema 1184 do STF (que constitui, repita-se, o cerne do precedente) e os dados jurimétricos evidenciadores da elevada taxa de eficácia, em regra, do protesto em propiciar a recuperação dos créditos fiscais, recomenda-se intensa cautela do magistrado, de modo a apenas admitir a substituição da exigência do protesto prévio por

outra das alternativas previstas no parágrafo único do art. 3º quando efetiva e concretamente se mostrarem, no caso concreto, mais eficazes para viabilizar a satisfação do crédito em questão.

Por fim, determinou-se a comunicação pelos Cartórios de Notas e Registros de Imóveis às respectivas Prefeituras, em periodicidade não superior a sessenta dias, de todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de se contribuir para a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais.

Para além do que constou da Resolução, vale pontuar que, após 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 do Tema 390 do STF e do Tema 566 do STJ – sem que o credor tenha localizado o devedor ou bens penhoráveis, o reconhecimento da prescrição intercorrente se impõe.

Relevante registrar também que, como já indica o art. 4º da Resolução, é de grande relevância a cooperação entre instituições judiciárias, administrações tributárias, procuradorias e contribuintes, com a finalidade de reduzir a litigiosidade e as taxas de congestionamento judicial.

3. O CUSTO UNITÁRIO DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL

Como anteriormente observado, nas considerações iniciais da Resolução CNJ nº 547/2024, registrou-se que as Notas Técnicas números 06/2023 e 08/2023, do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, apontaram que o custo mínimo de uma execução fiscal, estimado em relação apenas ao valor da mão de obra empregada, era, na época dos estudos efetuados, de R\$ 9.277,00.

Por outro lado, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada tem produzido análises variadas sobre o desenvolvimento econômico e as questões socioeconômicas

brasileiras, de maneira a oferecer subsídios para a formulação, a avaliação e o aperfeiçoamento das ações em diversas áreas de políticas governamentais. Um dos projetos desenvolvidos com esse 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)⁴.

O método utilizado foi o ABC, que exige “a descrição e a mensuração das atividades especificamente realizadas” e envolve

- i) elaboração de uma matriz de atividades e dos tempos de cada uma das tarefas que as compõem; ii) definição do nível de complexidade e detalhe a ser considerado no modelo (se macro ou microatividades); iii) eleição dos termos de referência do custo; iv) descrição das atividades por meio de uma “árvore funcional”, com identificação dos custos a serem considerados; e v) escolha dos vetores de custo (NAKAGAWA, 1995). (BRASIL, 2011, p. 11)

No trabalho, destacou-se que importante “componente do custo dos serviços de justiça é (...) o *tempo de tramitação dos processos judiciais*”, tanto no que concerne ao tempo total, quanto no que diz respeito aos *tempos parciais*. Apontou-se igualmente que “as despesas para remuneração dos magistrados e servidores que realizam os atos processuais e as atividades administrativas que consomem os tempos parciais do processo também compõem o custo, sendo necessário relacioná-los aos tempos”.

⁴ Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7862?mode=full>>. Acesso em: 2 abr. 2024.

Salientou-se que a “variedade na organização e no funcionamento das unidades judiciárias e de suas serventias” deve ser considerada para apuração dos custos de tramitação processual. E registrou-se que, “para os propósitos deste estudo, o custo do processo judicial é composto especialmente pela articulação entre os diversos tempos parciais dos processos, os atos processuais e atividades administrativas realizados e os insumos respectivamente consumidos”. Esse apontamento permite concluir que o levantamento foi bastante abrangente em relação aos custos envolvidos, que incluíram tanto os diretos quanto os indiretos, os fixos e os variáveis.

Ao final, chegou-se a um custo médio de tramitação da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau de R\$4.368,00. O valor calculado pelo IPEA, atualizado até abril de 2024, considerados os índices de correção monetária divulgados pela Corregedoria-Geral de Justiça de Minas Gerais, atingiu a quantia de R\$9.220,16. Como sugerido na Nota Técnica nº 1/2022 do CIJMG, tal valor pode ser utilizado como base para estimar o custo médio de um processo que tramite nas duas instâncias da Justiça Estadual, especialmente ao se ter em conta que os custos da Justiça Federal por processo são, em princípio, bem mais elevados.

O custo médio levantado pelo IPEA foi, portanto, bastante semelhante ao apurado pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, de maneira que os estudos se reforçam reciprocamente. O parâmetro utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, ao editar a Resolução nº 547/2024, encontra-se, pois, perfeitamente adequado ao precedente firmado no julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral, no qual, repita-se, o STF deixou claro que, em atenção aos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da economicidade e da proporcionalidade, não se pode gerar desnecessariamente um ônus para o Estado-juiz e um custo para o contribuinte superior ao do próprio crédito que se pretende recuperar, cabendo ao ente público credor valer-se prioritariamente das alternativas extrajudiciais menos dispendiosas e potencialmente mais eficientes e eficazes, na tentativa de receber os valores inadimplidos.

4. RESOLUÇÃO CNJ Nº 471/2022 E A 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 471/2022, 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 Minas Gerais, com o objetivo de buscar soluções para o problema, além da atuação do Centro de Inteligência, implantou, por meio da Portaria Conjunta nº 1.450/2023, Grupo de Trabalho destinado a promover os estudos destinados a implementar, na instituição, ações e estratégias de efetivação da mencionada política judiciária.

Por outro lado, o Governo de Minas Gerais mantém um programa de regularização de débitos, por meio de diversas possibilidades de parcelamentos, com possibilidade inclusive de adesão simplificada, por via eletrônica, por meio do portal eletrônico da Secretaria Estadual da Fazenda (<https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/parcelamento/>).

A busca pelo aprimoramento da tramitação de processos de execução fiscal também foi objeto de debate recente no Seminário Eficiência da Execução Fiscal,

realizado em 21 de setembro de 2023, na sede do Conselho Nacional de Justiça⁵, com o compartilhamento de experiências e contribuições de profissionais 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, destacam-se: (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; (iv) extinção de execuções fiscais frustradas; (v) atualização dos cadastros dos contribuintes; e (vi) colaboração institucional, inclusive mediante compartilhamento de banco de dados e adoção de estratégias de trabalho que permitam identificar quem são os devedores e quais os respectivos débitos.

Igualmente se destacou a Semana Nacional da Autocomposição Tributária, prevista na Resolução CNJ nº 471/2022 como uma oportunidade de divulgação e fomento de ações voltadas à solução desses conflitos.

A Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, 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) identificar bens; (iv) constatar atividade ou dissolução irregular da atividade; (v) praticar atos de alienação e (vi) reconhecer a prescrição (material ou intercorrente). Apontou que o processo executivo fiscal deve servir como último instrumento para (i) constrição de bens a partir de diligenciamento prévio do credor; (ii) reconhecimento de grupos econômicos/fraudes fiscais estruturadas; e (iii) autorização para alienação dos bens por iniciativa particular.

⁵ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/justica-busca-solucoes-para-aprimorar-a-tramitacao-de-processos-de-execucoes-fiscais/>>. Acesso em: 2 abr. 2024.

No que concerne à atuação dos Tribunais de Contas para a desjudicialização do litígio fiscal, destacou-se a parceria entre o Tribunal de Contas de Santa Catarina e o TJSC, por meio da implementação do projeto piloto “Acerta SC”, em Florianópolis, na busca pela desjudicialização do litígio fiscal. O “Acerta SC” resultou na publicação do *e-book* com o título “Racionalização da Cobrança Fiscal – Ações voltadas à desjudicialização”, com ênfase na cobrança pré-processual⁶.

Nessa mesma linha, destacou-se a experiência do TJPE na implementação das diretrizes da Resolução nº 119/2020 do TCE-PE. Em 2016, 62% dos processos do primeiro 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 a serem enfrentados 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.

Foi editada a Instrução Normativa nº 02/2021, visando a estabelecer critérios e diretrizes para conferir maior eficiência aos processos executivos fiscais, em conformidade com o Protocolo de Intenções nº 01/2020, celebrado com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). Segundo o ato, os magistrados com competência para processar e julgar execuções fiscais estaduais e municipais devem verificar se os exequentes observaram os critérios e requisitos da Resolução nº 119/2020

⁶ Disponível em: < <https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/e-book%20racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20cobran%C3%A7a%20-%20VALENDO.pdf> >. Acesso em: 2 abr. 2024.

do TCE-PE⁷. Também foi editada Nota Técnica pelo Centro de Inteligência do TJPE 05/2022⁸.

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

Com a adoção da mencionada ferramenta de inteligência artificial, 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. Antes, para atingir o patamar de 70 mil processos, eram necessários oito meses. Ressaltou-se que, com os resultados no Justiça em Números de 2022, o TJPE passou a apresentar a segunda menor taxa de congestionamento do país, o segundo menor tempo de tramitação (2 anos e 11 meses) e o maior volume de processos baixados.

No âmbito da Justiça Federal, pelo 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, o Conselho da Justiça Federal (CJF), os Tribunais Regionais Federais (TRFs), a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Procuradoria-Geral

⁷ Disponível em: < <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>. > Acesso em: 2 abr. 2024.

⁸ Disponível em: <https://portal.tjpe.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=05f7f40f-efd6-78c1-d429-bb6b9d893bd1&groupId=2720433. > Acesso em: 2 abr. 2024.

da Fazenda Nacional (PGFN)⁹. O resultado expressivo decorreu do tratamento em lote de dados das execuções fiscais, de forma colaborativa, com encaminhamento para a PGFN de listagem detalhada de execuções fiscais em tramitação em cada TRF, para identificação dos processos em relação a cujo prosseguimento inexistia interesse, para posterior extinção, também automatizada.

Atuação estratégica de grande relevância, a ser destacada, foi igualmente a do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará (CIJEP), que resultou na celebração de acordo de cooperação técnica entre o TJPA e o Tribunal de Contas local¹⁰ (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM-PA), a abranger a recuperação de créditos tributários e não tributários judicializados. O acordo tem por objetivos “trazer eficácia, eficiência e efetividade à responsabilidade na gestão fiscal dentro do eixo de recuperação dos créditos tributários e não tributários judicializados” e “entronizar parâmetros objetivos de economicidade à exação do crédito público”. Evidencia preocupação com o tempo médio de tramitação dos feitos tributários e com o custo anual da recuperação dos créditos tributários judicializados, demonstrando a necessidade de esforços para a redução de ambos.

Define parâmetros para que se considere responsável o comportamento gerencial dos gestores públicos, entre eles: inscrição dos dados do devedor nos cadastros restritivos de crédito; promoção do protesto da CDA nos créditos iguais e inferiores ao valor tido como antieconômico; avaliação, com base em métricas objetivas indicadas, da possibilidade de suspensão dos feitos há muito judicializados ou de desistência; promoção de mesa permanente de negociação fiscal, sobretudo como etapa pré-processual; estabelecimento de mecanismo de controle e de acompanhamento das

⁹ Disponível em < <https://www.cnj.jus.br/tribunais-federais-extinguiram-mais-de-50-mil-processos-de-execucao-fiscal-em-tres-meses/> >. Acesso em: 2 abr. 2024.

¹⁰ Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/execucao-fiscal-justica-do-para-e-tribunal-de-contas-assinam-acordo-de-cooperacao/> > . Acesso em: 2 abr. 2024.

cobranças tributárias fiscais por intermédio do sistema informatizado, de forma que se contribua para o andamento tempestivo de todas as fases processuais, tanto nos processos tributários administrativos quanto naqueles regidos pela Lei Federal n.º 6.830/80. Com a finalidade de evitar o abuso processual, com reflexo na economicidade, devem os entes municipais e suas administrações indiretas estabelecer mecanismos de valorização dos precedentes qualificados que possam justificar a imediata extinção do feito ou a não recorribilidade por falta de interesse recursal/de agir (artigos 4º, 5º e 6º do Código de Processo Civil).

Além disso, por meio do acordo, o TCM-PA assumiu o dever de expedir Nota Técnica para que os municípios do Estado do Pará fossem estimulados a implementar, no prazo de cento e oitenta dias, suscetível de prorrogações, políticas, mecanismos e ações relativas à cobrança do crédito de natureza tributária e não tributária, satisfazendo diretrizes nela especificadas.

5. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

A prescrição e a decadência objetivam propiciar à sociedade um estado de segurança jurídica, por não ser viável nem razoável a perpetuação da exigibilidade das obrigações. A segurança jurídica é um valor juridicamente muito relevante, vinculado à estabilidade das relações jurídicas, resguardado constitucionalmente, relevante para as relações pessoais, patrimoniais e para o crescimento econômico de qualquer país.

Assim, o interesse na extinção dos direitos potestativos, em virtude de decadência, ou na perda de sua exigibilidade, no caso dos direitos prestacionais, em razão do decurso do tempo associado à inércia do titular, não é apenas do particular, mas também da sociedade como um todo. A prescrição é um instituto vinculado ao interesse público, o que é evidenciado inclusive por normas do diploma legislativo por excelência do Direito Privado, o Código Civil, no qual há vedação à alteração dos prazos

prescricionais por acordo das partes (art. 192) e à renúncia à prescrição antes de sua consumação (art. 191).

Com a finalidade inclusive de evitar a sujeição indefinida do devedor ao credor, o Supremo Tribunal Federal há muito consolidou o entendimento de que não é apenas a ação (pretensões ligadas a pedidos “de conhecimento”) que prescreve, mas também a pretensão de execução do direito já reconhecido pelo Poder Judiciário. É o teor da Súmula nº 150: “prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação”.

Apesar disso, doutrina e jurisprudência ainda eram vacilantes quanto ao reconhecimento da prescrição de tal pretensão sem formalização da inércia do credor. Na prática, no curso das execuções, bastava que o credor simplesmente reiterasse pedido de diligência, como a pesquisa de bens, para evitar o reconhecimento de que a prescrição atingira a pretensão executiva¹¹.

Muitas execuções fiscais são ajuizadas sem elementos mínimos a viabilizar sua tramitação útil, como inclusive salientado na *ratio decidendi* do Tema 1184 da Repercussão Geral. Tais processos acabam, em larga escala, paralisados, até que eventualmente a deficiência de atuação do credor seja suprida por pesquisas realizadas pelo próprio Poder Judiciário, ou sobrevenha a prescrição. Assim, embora muitas vezes

¹¹ “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.

se alegue a morosidade do Poder Judiciário na tentativa de se obstar o reconhecimento da prescrição, em grande parte a causa primeira da morosidade é o ajuizamento de inúmeras ações ou formulação de pedidos sem o devido cuidado e respaldo em pesquisas e cautelas prévias.

De todo modo, a prescrição intercorrente não tem como únicas razões a morosidade do processo ou a inércia do exequente. Mesmo em um mundo ideal, onde fosse possível cumprir todas as diligências requeridas pelo exequente e em que todos os exequentes fossem profundamente cuidadosos e proativos ao buscar bens do executado passíveis de penhora, ainda ocorreriam situações em que a execução restaria frustrada.

Embora não possa ser ignorada a existência de alguns devedores que se utilizam de artimanhas para esconder o seu patrimônio, a grande maioria das situações de inadimplência decorre da real ausência de bens e interesses economicamente relevantes por parte do devedor. Em um país em que expressiva parcela da população vive abaixo da linha da pobreza, é evidente que serão encontradas inúmeras pessoas cujo patrimônio não abrange qualquer bem penhorável.

Portanto, a prescrição intercorrente deve ser considerada também como hipótese normal de extinção das obrigações daqueles que não têm patrimônio suficiente para saldar determinado débito sem prejudicar o mínimo existencial, no transcurso de um período razoável.

Aliás, a extinção desses processos, para além de configurar direito do devedor, em razão do decurso do tempo e da configuração dos requisitos juridicamente previstos para configuração dessa modalidade de prescrição, também tem como finalidade a preservação das condições de possibilidade de arrecadação dos créditos viáveis. Isso porque o grande estoque de execuções fiscais paralisadas dispersa a força de trabalho das unidades judiciais, que poderia ser empregada na prática de atos processuais concernentes às execuções fiscais mais vultosas e complexas, e certamente àquelas com maiores possibilidades de satisfação.

A mudança do cenário de desperdício de força de trabalho e tempo de prestação jurisdicional com execuções fiscais que apresentavam pouca ou nenhuma chance de satisfação passa necessariamente pela fiel aplicação do disposto no artigo 927, inciso III do CPC, em relação ao que foi decidido no Recurso Especial nº 1.340.553 pelo Superior Tribunal de Justiça, em julgamento submetido à 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 precedente formado no julgamento do Recurso Especial nº 1.340.553 não apenas foi acolhido pelo legislador, como também sua aplicabilidade foi estendida às execuções não fiscais, a partir da Lei 14.195/21, por meio da qual inclusive se deu nova redação aos parágrafos do art. 921 do CPC.

Por fim, novamente se destaca a tese fixada 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.” Quanto ao termo inicial de contagem do prazo, repita-se que a tese vai ao encontro do Tema 566 do STJ, segundo o qual, 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.

6. RACIONALIZAÇÃO DO ACESSO AO SISTEMA DE JUSTIÇA – O EXEMPLO DA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Tendo em vista o precedente formado no julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral, evidencia-se que cabe aos entes públicos credores adotarem atitude cooperativa em relação ao Poder Judiciário, de modo a apenas acioná-lo em caso de necessidade do ajuizamento de executivo fiscal para recuperação do crédito tributário, de os custos para a recuperação serem, em regra, inferiores aos dos créditos a recuperar, de constatação concreta de viabilidade da execução fiscal (com efetiva localização do devedor e de bens penhoráveis) e de verificação de que os meios extrajudiciais de satisfação do crédito foram utilizados ou, no específico caso, revelam-se ineficazes.

A leitura do acórdão demonstra que a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tem sido exemplar, nesse sentido, por meio do desenvolvimento de projetos que geram impacto positivo não apenas na arrecadação fiscal, mas também na redução do contencioso na área, com uso mais racional dos recursos físicos e humanos disponíveis e efeitos positivos sobre o ambiente concorrencial e econômico, através de tratamento customizado dos contribuintes devedores.

Houve progressiva redução do ajuizamento de execuções fiscais ou do número de tais feitos em andamento, notadamente a partir de 2017, em razão de 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”.

Ainda assim, de acordo com o relatório PGFN em Números 2023 (dados de 2022)¹², 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.

O art. 33 da Portaria PGFN n. 33/2018¹³ prevê o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. Condiciona-se a propositura da execução fiscal ao esgotamento dos meios extrajudiciais de cobrança e à localização de indícios da existência de bens, direitos ou de exercício de 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

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.

¹²<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf>

¹³ <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028>

§ 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 na decisão de ajuizamento ou não do executivo fiscal. Para operacionalização dos novos processos de trabalho, tornou-se necessário desenvolver ferramentas capazes de classificar os créditos inscritos na Dívida Ativa da União, que consideram inclusive as características do contribuinte, o que se concretizou por meio de sistema de inteligência artificial apto a realizar o perfilamento do devedor (Portaria MF n. 293/2017) e o monitoramento de seu patrimônio.

Essa classificação também é relevante para instrumentalizar a política de transação tributária (Lei n. 13.988/2020), em especial identificar os créditos de difícil recuperação, o que é atualmente possível através do Portal “Regularize”, importante ferramenta da PGFN para o tratamento adequado das demandas de recuperação de crédito fiscal, com o fomento à solução consensual, como preconizado pela Resolução CNJ n. 125/2010.

A gestão adequada de créditos e do acervo processual da Fazenda Nacional tem elevado potencial para gerar resultados positivos em termos de arrecadação e de contribuição para a gestão adequada de litígios, com agilização da tramitação processual.

A Fazenda Nacional divulga os resultados de suas ações, com o grande crescimento de recuperação de créditos e igualmente elevado índice de arquivamento de execuções fiscais não garantidas. O investimento na ampliação da eficiência da atuação é grande, focando-se a atuação judicial nos devedores em relação aos quais se identificam maiores possibilidades de recuperação de crédito¹⁴.

7. A SITUAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

A consulta ao painel de monitoramento do acervo de execuções fiscais em tramitação no TJMG, efetuada em 15 de abril de 2024, revelou acervo ativo de 420.296 feitos, dos quais 241.266 (57,40%) tinham valor originário inferior a R\$10.000,00. Destes, 134.193 se referiam a IPTU.

Por meio do Centro de Informação Institucional – CEINFO, foram gerados dados jurimétricos de grande relevância para a compreensão da forma pela qual se tem utilizado o acesso ao Judiciário mineiro com a finalidade de recuperação de créditos fiscais:

¹⁴ Conferir, por exemplo, em: <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2024/nota-publica>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

Tabela 1 – Distribuição, baixa e acervo no período de 2019-2023 das ações de execução fiscal em que municípios ou o Estado são exequentes (acervo apurado no mês de dezembro de cada ano; acervo total correspondente ao total de feitos distribuídos e não baixados; acervo gerenciável correspondente ao acervo total, subtraídos os processos remetidos à instância superior ou paralisados em situação especial)

Ano	Distribuídos	1ª Baixa	Acervo Gerenciável	Acervo Total
2019	72.075	114.281	334.877	420.505
2020	46.801	59.186	346.667	411.861
2021	53.253	77.265	352.048	392.066
2022	74.036	69.375	399.217	408.890
2023	77.085	96.699	330.362	389.313
Total	323.250	416.806		

Fonte: SIJUD

Tabela 2 – Distribuição, baixa e acervo no período de 2019 a 2023 (ações de execução fiscal ajuizadas pelo Estado de Minas Gerais)

Ano	Distribuídos	1ª Baixa	Acervo Gerenciável	Acervo Total
2019	3.396	23.423	67.736	91.805
2020	1.447	9.996	64.029	83.942
2021	2.875	17.821	57.801	69.827
2022	3.370	12.955	54.771	60.078
2023	3.822	9.240	50.298	54.944
Total	14.910	73.435		

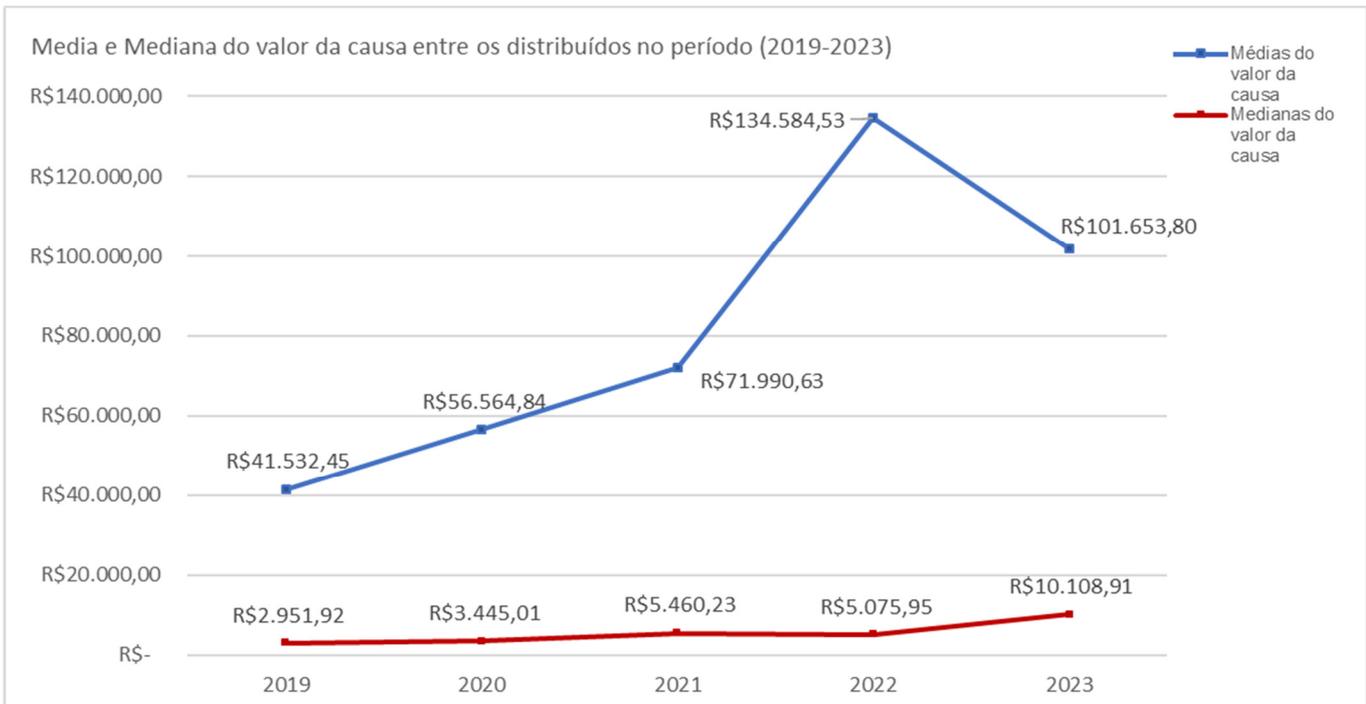
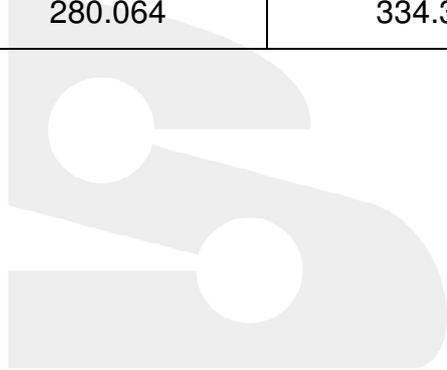
Fonte: SIJUD

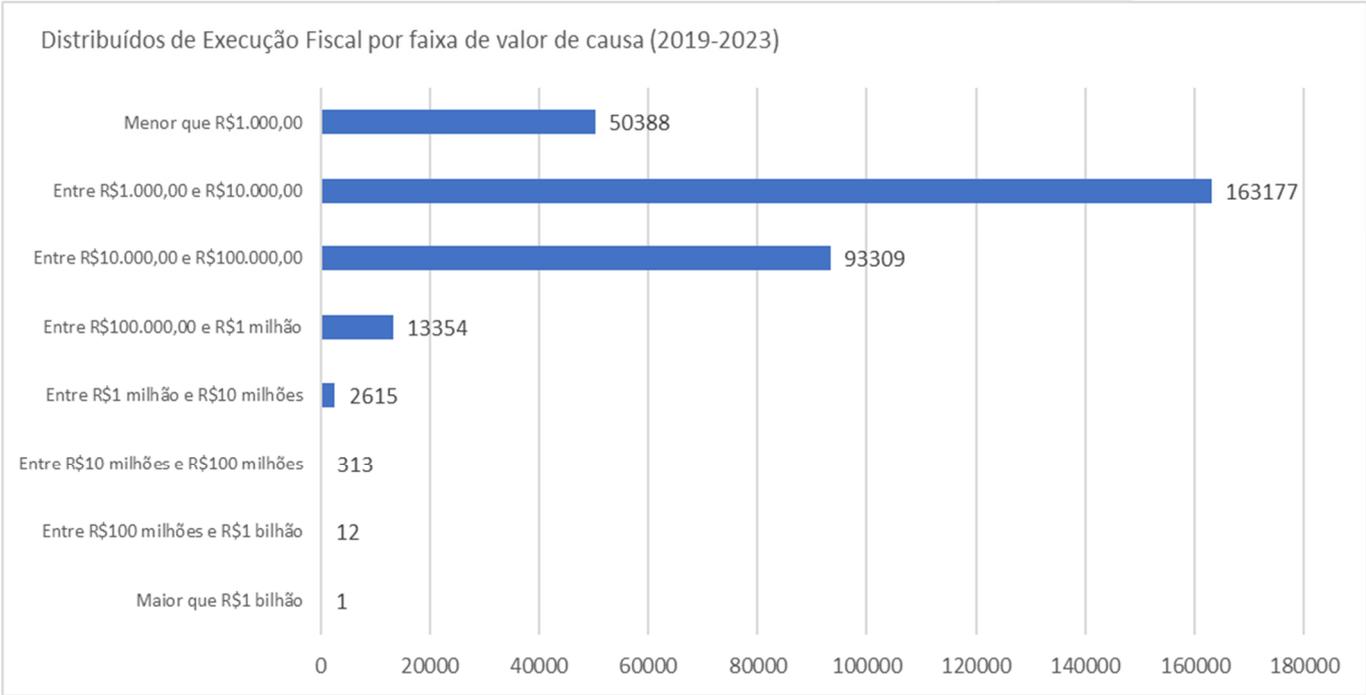
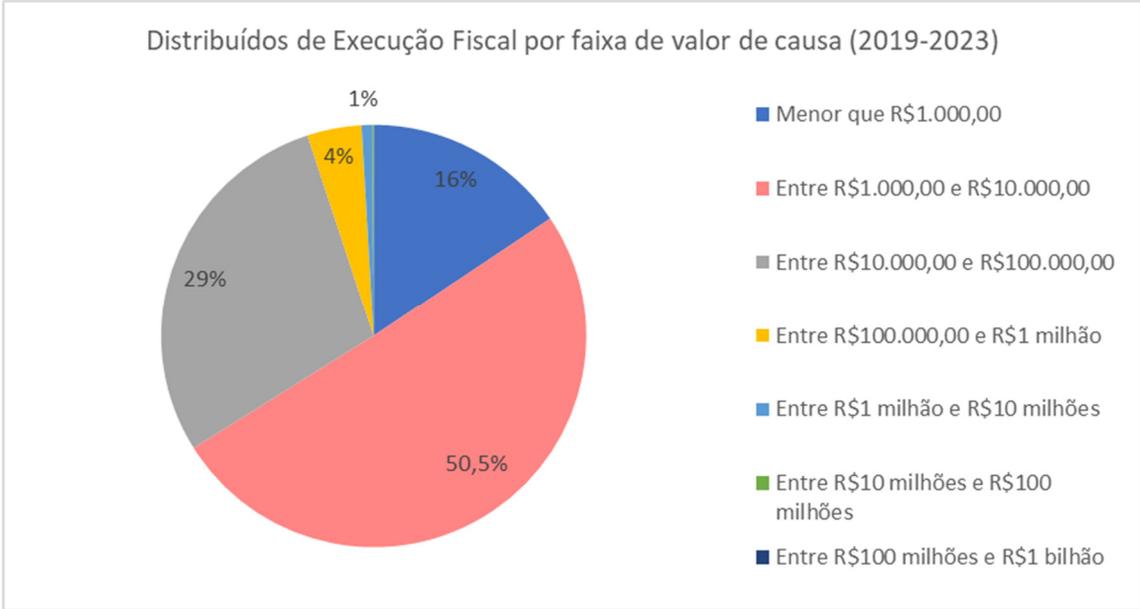
Tabela 3 – Distribuição, baixa e acervo no período de 2019 a 2023 (ações de execução fiscal ajuizadas por municípios)

Ano	Distribuídos	1ª Baixa	Acervo Gerenciável	Acervo Total
2019	68.679	90.858	267.141	328.700
2020	45.354	49.190	282.638	327.919
2021	50.378	59.444	294.247	322.239
2022	70.666	56.420	344.446	348.812
2023	73.263	87.459	280.064	334.369
Total	308.340	343.371		

Fonte: SIJUD

GRÁFICOS





Os dados disponibilizados no painel mencionado e os colhidos e consolidados pelo CEINFO evidenciam uso intensivo do processo de execução fiscal pelo Estado de Minas Gerais e por municípios mineiros, como forma preferencial de tentativa de recuperação dos créditos fiscais, em aparente desarmonia com os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade e da proporcionalidade. Essa postura, quando confirmada, onera o contribuinte por meio da tramitação de processos judiciais cujo custo é, na maioria das vezes, muito superior ao próprio valor do débito que se busca receber.

Assim, a priorização das medidas extrajudiciais de recuperação dos créditos fiscais e a adoção de medidas de gestão processual adequadas, em relação aos processos já em curso, nos termos da Resolução CNJ nº 547/2024, assim como a avaliação criteriosa do interesse de agir, no tocante às execuções que ingressarem no sistema de justiça, são providências que se impõem.

8. O PROJETO EXECUÇÃO FISCAL EFICIENTE DO TJMG E O TERMO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA CELEBRADO PELO TRIBUNAL COM O MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, há anos vêm sendo empreendidas ações para racionalizar a prestação jurisdicional, em relação às ações fiscais, com o objetivo de aprimorar a gestão e de ampliar a eficiência e a efetividade da prestação jurisdicional, especialmente por meio do Projeto Execução Fiscal Eficiente (Portaria Conjunta 373/2014, alterada pelas Portarias Conjuntas 413/2015 e 668/2017). Os objetivos estratégicos do projeto são:

- Garantir a agilidade, a qualidade e a eficiência na tramitação dos processos judiciais e administrativos relacionados a créditos de natureza fiscal ou administrativa;

- Buscar a excelência na gestão de custos operacionais;
- Fomentar a atuação sustentável da Instituição;
- Fortalecer as relações e a integração com outros tribunais, poderes e instituições.

O projeto envolve celebração de parcerias com os municípios, a fim de reduzir o acervo de processos de execução fiscal e a distribuição de novos feitos da espécie, de imprimir maior celeridade ao processamento dos feitos, de realizar ações e projetos em conjunto, como triagem processual (que deverá ser efetuada também pelas procuradorias municipais) e priorização da baixa e extinção dos processos, seja por meio de parcelamento, de pagamento ou do reconhecimento da prescrição do crédito tributário.

Além disso, foi celebrado convênio com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com a finalidade de orientar prefeitos e procuradores municipais a buscarem a recomposição de receitas por meios alternativos de cobrança, em vez de se acionar o Judiciário. O convênio envolve: estímulo à adoção de instrumentos extrajudiciais de cobrança, mais céleres, menos onerosos e mais eficazes; incentivos ao uso de câmaras de conciliação; orientação sobre a legalidade, celeridade e efetividade do protesto de títulos da dívida ativa; inclusão do assunto nas ações de difusão de conhecimentos aos gestores públicos por meio de suas respectivas escolas, isto é, da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo e da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes.

Iniciativa de grande relevância, adotada com inspiração no Tema 1184 do STF e na Resolução CNJ 547/2024, foi a celebração do Termo de Cooperação Técnica entre o TJMG e o Município de Belo Horizonte, em abril de 2024, com o objetivo de estabelecer procedimentos, iniciativas e estratégias destinadas a racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais ajuizadas pelo ente público Município de Belo Horizonte. A cooperação

focaliza em especial as rotinas relacionadas à expedição de cartas de citação; à renúncia à intimação e ao prazo recursal, nas hipóteses especificadas no documento; à extinção em bloco de processos executivos fiscais; à priorização de feitos concernentes a grandes devedores, com perspectivas de efetiva recuperação do crédito público; e ao acompanhamento permanente da evolução do conjunto das execuções fiscais ajuizadas pelo ente municipal.

Em relevante movimento de avanço em comparação às disposições constantes da Resolução mencionada, o Município de Belo Horizonte comprometeu-se, por meio do referido negócio jurídico, a “adotar política de racionalização do esforço em face de execuções fiscais de valor atualizado inferior a R\$20.000,00”, o que representa importante contribuição para a otimização dos recursos do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais.

Destaca-se a previsão, constante do próprio termo de cooperação, de desistência – desde que não haja incidência de ônus sucumbenciais sobre o ente público – no tocante às execuções fiscais cujo valor, na data da distribuição, seja de até 15.000,00 e na quais ainda não tenha sido devolvida carta de citação, o devedor ainda não tenha sido localizado ou, mesmo se localizado, não tenham sido encontrados bens penhoráveis de até R\$1.314,00 (um mil trezentos e quatorze reais) e, ainda, desde que não estejam embargadas e/ou não haja exceção de pré-executividade transitada em julgado.

9. BOAS PRÁTICAS PRÉVIAS AO AJUIZAMENTO DA EXECUÇÃO FISCAL

Como destacado na Nota Técnica nº 2/2024 do Centro de Inteligência do TJSP – por meio desta nota técnica ratificada –, diversas boas práticas devem ser adotadas, previamente ao ajuizamento da execução fiscal.

a. Qualificação do título – atualização e correção dos cadastros municipais

A primeira providência a ser tomada pelas Procuradorias municipais e estadual, antes mesmo de se iniciar o processo extrajudicial de cobrança, é a correta qualificação do título representativo do crédito fiscal.

Todos os meses, são proferidas muitas sentenças de extinção de execuções lastreadas em títulos nulos e propostas em face de pessoas que não deveriam constar como devedoras.

É frequente a ausência de adequada manutenção e atualização dos cadastros municipais de contribuintes, em especial o imobiliário, problema que a Resolução CNJ nº 547/2024 busca minimizar, por meio do art. 4º. Inúmeras falhas são verificadas cotidianamente, como a ausência de identificação de alienação de imóveis, de falecimento de titulares, cobrança de impostos contra pessoas imunes, exigência de pagamentos em relação a imóveis desapropriados pelo próprio município e até mesmo repetição de ações já julgadas desfavoravelmente ao ente público.

Além de ampliar as possibilidades de recuperação de créditos fiscais, tanto na via extrajudicial quanto na judicial, a atualização de cadastro e a melhoria da comunicação entre setores de diversos entes públicos evitam a condenação dos municípios ao pagamento de verbas sucumbenciais.

Releva salientar o fato de que, muitas vezes, municípios deixam de levar as certidões de dívida ativa a protesto e de inscrever o nome de devedores em cadastros de inadimplentes por temerem futuras condenações em ações indenizatórias, por não confiarem na idoneidade dos dados identificadores constantes de seus cadastros. Assim, mostra-se recomendável inclusive que o TJMG celebre ato de cooperação com o Tribunal de Contas Estadual, a fim de que este recomende aos municípios o saneamento de tais cadastros, a fim de se afastarem as inconsistências que muitas vezes

desestimulam a tomada de medidas extrajudiciais de elevada eficácia, para se buscar o recebimento dos valores devidos.

Por meio de tal ato de cooperação, pode-se também buscar a padronização das certidões de dívida ativa municipais. O uso de modelo único do documento é fundamental para viabilizar o emprego de soluções automatizadas e de inteligência artificial, várias já empregadas por diversos tribunais brasileiros, as quais permitem agilizar a tramitação processual e ampliar as possibilidades de recuperação de crédito.

b. Emprego efetivo das medidas extrajudiciais de cobrança, previamente ao ajuizamento da execução fiscal

b.1 Protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa (CDA)

O protesto da CDA, antes do ajuizamento da execução fiscal, é, como ressaltado pelo STF, uma importante estratégia de busca extrajudicial pelo adimplemento dos débitos tributários, ao mesmo tempo menos onerosa aos cofres públicos, muito mais célere e com taxa de eficácia muito superior à das execuções fiscais.

Vale lembrar que, no julgamento do Tema 1184, o Supremo Tribunal Federal pontuou que, em regra, não se pode obrigar os contribuintes a arcarem com o elevado custo de tramitação do processo de execução fiscal, para fim de recebimento de valores inferiores a tal dispêndio, cabendo ao ente público demonstrar a imprescindibilidade da judicialização da cobrança e a satisfação dos princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

b.2 Inclusão do nome do devedor no CADIN ou em outros cadastros de inadimplentes

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 em outra modalidade de contratação com o poder público) ao prévio pagamento ou parcelamento da dívida, pode ser mais eficiente e eficaz do que o ajuizamento da execução fiscal, para se obter o pagamento do débito inadimplido.

Outra medida extrajudicial cabível para estimular o adimplemento de débitos é a inserção do nome do devedor em cadastros de proteção ao crédito.

A medida pode ser mais econômica até mesmo do que o protesto da CDA, e com a vantagem de poder ser adotada diretamente pelo município, que, a seu critério, pode celebrar convênios com entidades de proteção ao crédito. Tal possibilidade, inclusive, encontra respaldo na jurisprudência de Tribunais Superiores:

ADMINISTRATIVO. CADASTRO DE RESTRIÇÃO DE CRÉDITO. INSCRIÇÃO PRÉVIA EM DÍVIDA ATIVA. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. INADIMPLÊNCIA COMPROVADA POR OUTRO MEIO IDÔNEO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

VI. O art. 46 da Lei nº 11.457/08, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal, é claro ao determinar que, para a divulgação de informações acerca de inscrição em dívida ativa, necessário que a Fazenda Nacional celebre convênios com entidades públicas e privadas.

VII. O dispositivo, entretanto, não se aplica à presente hipótese que se refere à possibilidade de a Administração Pública inscrever em cadastros os seus inadimplentes, ainda que não haja inscrição prévia em dívida ativa.

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. (STJ, AREsp n. 2.265.805/ES, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/8/2023, DJe de 25/8/2023.)

Apesar de a inscrição em cadastro de inadimplentes do nome do devedor fiscal em mora ser medida muito eficaz em termos de recuperação do crédito fiscal, tem sido pouco usada por entes públicos, especialmente por municípios, em especial por ser impopular, gerando alto “custo político”. Diante desse dado de realidade, mais um ponto relevante a ser tratado em possível ato de cooperação entre o TJMG e o TCE-MG consiste em proposta de recomendação aos municípios mineiros de celebração de convênios com entidades mantenedoras de cadastros de inadimplentes e de inclusão em tais cadastros dos nomes dos devedores em mora.

Cabe observar ainda que a frequente conduta dos exequentes de postular que o magistrado ordene a negativação do nome dos executados, por meio do SERASAJUD ou de sistemas assemelhados, não se justifica, por significar mais uma tentativa de repassar ao Judiciário ônus que cabe ao credor, que dele pode e deve se desincumbir, sem intervenção judicial. Diversamente das pessoas físicas não empresariais, os entes públicos têm plenas condições de celebrar convênios com as entidades mantenedoras de cadastros de inadimplentes, a fim de neles inscrever os nomes daqueles que não honraram seus débitos. Em face disso, não é aceitável que, apenas para evitar a tomada de medidas impopulares, onerem o Judiciário para a tomada da medida, que absorveria relevantes recursos humanos e materiais, os quais devem ser otimizados, por meio de seu direcionamento para a prestação de serviços judiciários àqueles que deles realmente precisam, e que não podem obter as providências de outro modo.

b.3 Averbação da CDA em registro de bens e direitos

Como também salientado na Nota Técnica nº 2/2024 do Centro de Inteligência do TJSP, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente o pedido formulado nas ADIs 5881/DF, 5886/DF, 5890/DF, 5925/DF, 5931/DF e 5932/DF, para declarar a constitucionalidade do inciso I do §3º do art. 20-B da Lei 10.522/2002 e inconstitucional a parte final do inciso II do §3º do mesmo art. 20-B, onde se lê “tornando-os indisponíveis”, ambos na redação dada pela Lei nº 13.306/2018¹⁵.

¹⁵ 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 -

Além da declaração de constitucionalidade da comunicação da inscrição em dívida ativa às entidades 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:

(...)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.

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.

Redator(a) do acórdão: Min. ROBERTO BARROSO.
Julgamento: 09/12/2020. Publicação: 05/04/2021).

b.4 Parcelamento do crédito tributário e facilitação do pagamento

Tanto na fase administrativa como na judicial, a facilitação do pagamento pode se configurar por meio de parcelamento, na forma de lei municipal, com remessa de boleto bancário ou de guia de arrecadação já preenchida, ou medidas assemelhadas, que simplifiquem, para aqueles que desejem efetuar o pagamento, a tomada das medidas cabíveis, de modo desburocratizado. À disponibilização simplificada de adesão a parcelamento devem se seguir medidas de controle para baixa ou suspensão da cobrança administrativa ou judicial, assim que efetuado o pagamento ou iniciado o parcelamento.

Em relação ao Estado de Minas Gerais, por exemplo, é possível consultar, por meio de seu portal eletrônico, no endereço <https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/parcelamento/>, os requisitos de cada programa de parcelamento, segundo cada espécie tributária ou para os débitos não tributários, podendo-se, no próprio portal, emitir o Documento de Arrecadação Estadual (DAE) necessário para efetuar o pagamento de parcelas. Meios desburocratizados de adesão a parcelamento e realização de pagamentos, como o mencionado, devem ser adotados pelos entes credores, sempre que possível, a fim de facilitar o adimplemento dos débitos fiscais.

b.5 Conciliação extrajudicial

Os meios de autocomposição, em especial a conciliação, trazem agilidade para promover o aumento da arrecadação, e podem ser promovidos sem necessidade de judicialização.

Dentre as medidas previstas na Resolução CNJ nº 471/2022, para tratamento adequado da alta litigiosidade tributária, 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 ano.

Cada município, na forma da lei local, pode instalar câmara de conciliação, promover acordos por meio de recursos próprios, ou mesmo, se for necessário, estabelecer convênio para se valer da estrutura de conciliação pré-processual do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da respectiva comarca, além de buscar apoio de universidades e de instituições de ensino.

b.6 Princípios da cooperação e da boa-fé – especial dever de cuidado do ente credor

Tendo em vista o princípio do devido processo legal substancial e os princípios da cooperação (que vincula não apenas as partes da relação processual entre si, mas também cria deveres para as partes em relação ao Poder Judiciário) e da boa-fé, cabe ao ente credor zelar pela correção dos dados definidores do crédito alegado e da imputação da obrigação de pagamento, pela legitimidade do crédito e de eventual postulação, pela preservação dos princípios da eficiência e da economicidade e, ainda, contribuir para a racionalização da prestação jurisdicional.

Assim, em fase anterior ao ajuizamento de qualquer execução fiscal, cabe-lhe realizar controle cuidadoso 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. Não se pode perder de vista que, na hipótese de, em juízo, o devedor constituir advogado para evidenciar eventuais irregularidades ou ilicitudes, muito provavelmente haverá a condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios, os quais, a depender do crédito exigido e das peculiaridades da postulação, podem até mesmo superar o valor do crédito irregularmente inscrito ou inexigível. Assim, de todo recomendável a adoção de intensas cautelas, antes do ajuizamento do processo de execução.

Também é preciso, notadamente a partir da formação do precedente identificado como Tema 1184 da Repercussão Geral, empreender avaliação apurada da razoabilidade e da proporcionalidade, em relação ao valor do débito a ser objeto da execução, confrontado com os custos médios do processo executivo fiscal.

Vale lembrar que, como evidenciaram estudos realizados pelo IPEA e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, o custo médio aproximado de uma execução fiscal, em valores atuais, é de cerca de R\$10.000,00, quantia tomada como base para as determinações de racionalização e aprimoramento no sentido da aplicação do princípio da eficiência pela Resolução CNJ nº 547/2024.

Novamente se registra que, no mencionado julgamento, o Supremo Tribunal Federal evidenciou que, em princípio, não se pode impor ao contribuinte o dispêndio – para permitir a tramitação da execução fiscal – de valor superior ao do crédito que por meio dela se pretende recuperar. Ademais, ao transferir o ônus da recuperação do crédito para o sistema judiciário, o ente público credor contribui para assoberbar o sistema de justiça e para colocar ainda mais em risco sua funcionalidade, tão necessária para a efetivação de direitos de milhões de jurisdicionados, que não dispõem de outros meios para buscar sua satisfação.

Medida de grande relevância, que deve ser implementada por todos os credores fiscais, é a realização de análise do risco (classificação do crédito), com vistas ao tratamento adequado da recuperação de crédito fiscal, de modo a viabilizar a adoção de

regimes diferenciados de cobrança, em moldes semelhantes ao que tem feito a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Além disso, com o objetivo de demonstrar a viabilidade das execuções fiscais, notadamente em relação àquelas de baixo valor (quando propostas após ter o ente público se valido de meios extrajudiciais eficazes de recuperação do débito, sem sucesso), é preciso que o credor evidencie a possibilidade concreta de localização do devedor e a existência de patrimônio de sua titularidade, suficiente para viabilizar a satisfação do crédito a receber. Isso porque execução fiscal eficiente é aquela em que se verifica, antes do ajuizamento, probabilidade mínima de localização do devedor e de recuperação do crédito perseguido.

A localização do devedor tem se revelado um dos maiores obstáculos para a efetividade da cobrança da dívida ativa, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, e seu sucesso depende diretamente da correção e da atualidade dos dados cadastrais da parte devedora.

Vale lembrar, a respeito, as considerações da Ministra Cármen Lúcia, no voto condutor do Tema 1184 da Repercussão Geral, sobre a inadmissibilidade de um ajuizamento descuidado, desidioso de execuções fiscais, sem dados mínimos que viabilizem a localização do devedor e de seus bens.

Portanto, é fundamental que os entes públicos invistam no aprimoramento dos cadastros e no compartilhamento de informações. De se ressaltar que convênios entre municípios e outros entes públicos ou prestadores de serviços públicos e privados podem fornecer informações mais precisas e atualizadas sobre a localização de devedores.

Imprescindível igualmente que a verificação prévia da existência concreta de patrimônio faça parte integrante do procedimento de triagem que deve subsidiar o ajuizamento da ação fiscal.

Tal procedimento é adotado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (cuja forma de atuação, repita-se, foi invocada no julgamento do Tema 1184 do STF como

modelo a ser seguido), com base na Portaria nº 33/2018, cujo art. 33, anteriormente referido, condiciona o ajuizamento de execuções à localização de indícios de bens, direitos ou à identificação e atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que se mostrem úteis à satisfação do débito.

Além das medidas indicadas, cabe ao ente público que, após valer-se dos meios extrajudiciais de exigência do débito, identifica a necessidade de ajuizamento de execução fiscal, utilizar-se do modo menos oneroso possível de acionamento do Poder Judiciário. Isso implica reunir as dívidas concernentes ao mesmo devedor em uma única execução, de modo a evitar a multiplicação desnecessária de diversos processos, o que aumentaria os custos de tramitação e contrariaria a eficiência administrativa e processual. Ademais, por meio da reunião processual, é possível assegurar tratamento uniforme e mais célere, em busca da satisfação da dívida ativa.

RECOMENDAÇÕES

Com base em todo o exposto, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais ratifica a Nota Técnica nº 2/2024 do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e recomenda aos magistrados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais de ambos os graus de jurisdição que, em cumprimento do precedente firmado no julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral e da Resolução CNJ nº 547/2024:

1. Em relação às execuções fiscais em curso:

1.1 Considerem de baixo valor as execuções fiscais em que o montante exigido seja inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais, quantia que deverá ser atualizada monetariamente a partir da entrada em vigor da Resolução CNJ nº 547/2024, 22.02.2024) na data do ajuizamento;

1.2 Para aferição do valor previsto no item 1.1, providenciem o somatório dos valores das execuções fiscais propostas em face do mesmo executado, buscando informações nos sistemas de tramitação processual de ambos os graus de jurisdição;

1.3 Sempre que possível, determinem o apensamento/associação no sistema de tramitação eletrônica das execuções fiscais propostas contra o mesmo executado, de modo a facilitar o cumprimento do item 1.2 e a aprimorar os fluxos de trabalho tendentes à racionalização da prestação jurisdicional;

1.4 Providenciem, após prévia intimação da Fazenda Pública para manifestação em prazo razoável, a extinção das execuções fiscais de baixo valor carentes de movimentação útil há mais de um ano, em que o executado não tenha sido citado, ou nas quais, embora tenha havido citação, não hajam sido localizados bens penhoráveis, observando que a Fazenda Pública poderá requerer nos autos que o juízo se abstenha de extinguir o feito, pelo prazo de até noventa dias, desde que, com o requerimento, demonstre que, no prazo que solicitar, poderá localizar o devedor ou bens de sua titularidade, conforme o caso;

1.5 Admitam o ajuizamento de nova execução fiscal, após extinção nos termos do item 1.4, desde que haja, na petição inicial, no mínimo indícios da possibilidade de localização do executado ou de bens penhoráveis de sua titularidade, conforme o caso;

não esteja consumada a prescrição; e esteja configurado o interesse de agir, nos termos do Tema 1184 da Repercussão Geral.

2. Em relação ao ajuizamento de novas execuções fiscais de valor inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais, quantia que deverá ser atualizada monetariamente a partir da entrada em vigor da Resolução CNJ nº 547/2024, 22.02.2024) na data do ajuizamento:

2.1 Exijam o prévio protesto do título (admitindo-se o afastamento da exigência no caso de motivada ineficiência administrativa da medida, com comprovação de sua inadequação para viabilizar a recuperação do crédito, no caso concreto), podendo ser dispensado fundamentadamente, segundo as peculiaridades do caso, se tomadas medidas que cumpram a mesma finalidade do protesto, na hipótese dos autos, como a comunicação da inscrição em dívida ativa às entidades 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);

2.2 Exijam igualmente o esgotamento das medidas extrajudiciais de cobrança (salvo justificativa robusta, acompanhada de comprovação suficiente, da impossibilidade de tomada de alguma dessas medidas ou evidente ineficácia, no caso concreto), além do protesto da CDA: inclusão do nome do devedor nos serviços de proteção ao crédito/CADIN; previsão legal/oferecimento de parcelamento ou de outras modalidades de facilitação do pagamento; prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa;

2.3 Exijam, ainda, demonstração da possibilidade concreta de localização do devedor e da localização de bens suficientes para satisfação do crédito objeto da execução fiscal.

3. Em relação ao ajuizamento de novas execuções fiscais de valor igual ou superior a R\$10.000,00 (dez mil reais, quantia que deverá ser atualizada monetariamente a partir da entrada em vigor da Resolução CNJ nº 547/2024, 22.02.2024) na data do ajuizamento, exijam, cumulativamente, para configuração do interesse de agir:

3.1 O prévio protesto do título (admitindo-se o afastamento da exigência no caso de motivada ineficiência administrativa da medida, com comprovação de sua inadequação para viabilizar a recuperação do crédito, no caso concreto), podendo ser dispensado pelo magistrado, segundo as peculiaridades do caso, na hipótese da tomada de medidas como: comunicação da inscrição em dívida ativa às entidades 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); 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 indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado (art. 3º da Resolução CNJ nº 547/2024);

3.2 A prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, o que, nos termos do art. 2º da Resolução CNJ 547/2024, pode se configurar por meio da vigência de lei geral de parcelamento, do oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa (tais como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre), da notificação do

executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal, entre outras medidas assemelhadas;

3.3 Exijam, ainda, demonstração da possibilidade concreta de localização do devedor e da localização de bens suficientes para a satisfação do crédito objeto da execução fiscal.

Ainda em virtude dos fundamentos invocados, **sugere ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais a celebração de cooperação com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para atuação junto aos municípios mineiros que conduza à:**

1. Padronização das certidões de dívida ativa, de modo a permitir a utilização de aplicações de automatização processual e de inteligência artificial, inclusive das já desenvolvidas por outros tribunais brasileiros, de modo a agilizar a tramitação processual e a potencializar as possibilidades de recuperação de crédito;

2. Recomendação de adoção de medidas de aperfeiçoamento dos atos de lançamento e dos cadastros de devedores e de débitos, de modo a evitar incorreções de qualquer natureza, com prática dos atos de fiscalização cabíveis;

3. Recomendação da realização de protesto das certidões de dívida ativa e da inscrição do nome dos devedores em mora em cadastros de inadimplentes.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Curso unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Relatório de Pesquisa. 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7862?mode=full>>. Acesso em: 2. abr. 2024.

