vol. 13, 2026
DOI 10.19092/reed.v13.1070

OTIMIZAÇÃO NA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS FRENTE À RESOLUÇÃO 547/2024 DO CNJ: UMA ANÁLISE EM 4 MUNICÍPIOS DO MEIO OESTE CATARINENSE

Luciana Davi Traverso[1]
Patrick Ferrão Custódio[2]
Sirlei Glasenapp[3]
Lucio Davila[4]

RESUMO

O estudo revelou que aproximadamente 80% dos processos de execução fiscal analisados nos quatro municípios da Comarca de Videira (Santa Catarina) deverão ser arquivados em razão da Resolução n. 547/2024 do CNJ, que determina a extinção das execuções fiscais com valor inferior a dez mil reais. Como contribuição, o artigo apresenta um conjunto de soluções extrajudiciais e administrativas que podem ser adotadas para garantir a arrecadação tributária fora do Judiciário, analisando como a cobrança de dívidas ocorrerá após essa mudança. A pesquisa aborda a lacuna na literatura sobre os impactos práticos da resolução em municípios de pequeno porte e suas alternativas eficazes de cobrança. A relevância do trabalho consiste em enfrentar o congestionamento do Poder Judiciário e orientar a administração pública a adaptar seus mecanismos de arrecadação, gerando conhecimento aplicado para gestores públicos e contribuindo para uma mudança estrutural no modelo de cobrança tributária. A metodologia utilizada foi a pesquisa descritiva com levantamento documental de 200 processos no sistema EPROC do Tribunal de Justiça de Santa Catarina em julho de 2024.

PALAVRAS-CHAVE: desjudicialização; gestão tributária; cobrança administrativa; execução fiscal; resolução 547.

[1] Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4641-1038.
[2] Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-2813-7049.
[3] Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5501-7649.
[4] Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). ORCID: https://orcid.org/0009-0000-8912-1826.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

vol. 13, 2026
DOI 10.19092/reed.v13.1070

OPTIMIZATION IN THE EXTRAJUDICIAL COLLECTION OF TAX DEBTS IN FRONT OF CNJ RESOLUTION 547/2024: AN ANALYSIS IN 4 MUNICIPALITIES IN THE CATARINENSE MIDWEST

Luciana Davi Traverso
Patrick Ferrão Custódio
Sirlei Glasenapp
Lucio Davila

ABSTRACT

The study revealed that approximately 80% of the tax foreclosure cases analyzed in the four municipalities of the Videira District (Santa Catarina) should be dismissed due to CNJ Resolution 547/2024, which determines the withdrawal of tax foreclosures with a value of less than ten thousand reais. As a contribution, the article presents a set of extrajudicial and administrative solutions that can be adopted by the public administration to guarantee tax collection outside the Judiciary. The objective is to analyze how tax debts will be collected by the public administration after the CNJ removes small-value tax foreclosures. The literature and administrative practice lack a concrete analysis of the practical impacts of CNJ Resolution 547/2024 on small municipalities, especially regarding effective alternatives for out-of-court collection of tax debts. The relevance lies in directly addressing the challenge of congestion in the Judiciary, as well as pointing out ways for the public administration to adapt its collection mechanisms. The methodology was a descriptive research, with a documentary survey carried out on the website of the Santa Catarina Court of Justice (EPROC system) in July 2024, analyzing 200 tax foreclosure cases.

KEYWORDS: dejudicialization; tax management; administrative charge; tax execution; resolution 547.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário vem tentando de várias maneiras operacionalizar o fenômeno da desjudicialização. O excesso de processos na justiça é a principal causa da morosidade no trâmite dos processos, em que causas relativamente simples levam anos para serem decididas. O presente artigo aborda a relevância e a necessidade de impor efetividade ao procedimento de cobrança pré-judicial das dívidas que os contribuintes têm com a administração pública, para que seja feita antes do ajuizamento de processos que abarrotam a justiça, que nem sempre se mostram eficazes. Uma das abordagens necessárias neste artigo científico é justamente tentar evitar o ajuizamento de processos de cobrança de dívidas tributárias da Fazenda Pública Municipal, que representa uma grande porcentagem de novos ajuizamentos, mas sem a necessária efetividade que se espera de uma demanda judicial.

O grande dilema é como fazer isso, sendo que é mais fácil simplesmente protocolar uma ação na justiça e deixar a cargo do Judiciário a resolução do problema. A última tentativa do Poder Judiciário foi a edição da Resolução n. 547 (Conselho Nacional de Justiça, 2024), em fevereiro de 2024, determinando a extinção de todos os processos judiciais de baixo valor (menor de dez mil reais), sem movimentação útil há mais de um ano, sem citação do devedor (primeira hipótese) ou sem bens penhoráveis do devedor (segunda hipótese). Processos nessas situações representam mais de 50% das ações ajuizadas no Brasil inteiro.

A resolução também traz novas condições para que seja feito o ajuizamento da execução fiscal, a saber: primeira condição (tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa); segunda condição (protesto da Certidão de Dívida Ativa — CDA). Essa normativa determina, ainda, com a finalidade de suprir as desatualizações dos cadastros dos contribuintes, que os Cartórios de Notas e de Imóveis que vierem a registrar mudanças na propriedade de bens imóveis, enviem as informações a cada sessenta dias para as prefeituras. Aí vem o problema: o que fazer com essas cobranças que serão retiradas da justiça? Como cobrar tais valores de forma eficiente?

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Neste mote, este artigo faz uma análise dos processos de execução fiscal em trâmite na Comarca de Videira, onde é possível verificar o percentual de processos que serão atingidos pela Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), bem como sugerir medidas para dar efetividade às cobranças pelos entes públicos, com alternativas eficientes para o ressarcimento dos valores devidos ao erário.

Foi realizada uma pesquisa documental, analisando os processos jurídicos eletrônicos de cobrança tributária de quatro municípios do Meio Oeste Catarinense, que compõem a Comarca de Videira, sendo eles: Arroio Trinta, que possui 3.509 habitantes (IBGE, 2019); Salto Veloso, com 4.756 habitantes (IBGE, 2019); Iomerê, um município com 2.877 habitantes (IBGE, 2023); e Videira, que possui 53.610 habitantes (IBGE, 2020) e é a sede da Comarca. A pesquisa foi realizada junto ao Sistema EPROC do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) e no site CNJ. O trabalho foi dedicado ao estudo de soluções alternativas de controvérsias no setor público, a partir da pesquisa e análise de temas que despertam o interesse no meio jurídico e reclamam mais atenção dos estudiosos da gestão pública.

Nas palavras de Szklarowsky (2001), a cobrança dos créditos tributários tem despertado tanto os estudiosos quanto a própria comunidade e induzido a debates dos mais oportunos e profícuos, porquanto se, de um lado, a Justiça deve ser ágil e dinâmica, de outro, os direitos fundamentais do homem não podem ser postergados, sob pena de se esmigalharem milhares de anos de fecunda civilização.

O trabalho está estruturado em cinco partes, iniciando-se por essa introdução. Na segunda é feita uma revisão bibliográfica que versa sobre os conceitos do artigo. Na terceira parte discorre-se sobre a metodologia da pesquisa realizada, seguida, na quarta parte, pela análise dos dados. Após, apontam-se alternativas para os municípios na recuperação dos valores devidos, fora do âmbito judicial. Finaliza-se o trabalho com as considerações finais e sugestões para continuidade de pesquisa neste tema.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Segundo notícia veiculada no portal Rádio Câmara, da Câmara dos Deputados (2016), o governo brasileiro não consegue receber cerca de R$ 1,5 trilhão devido aos sonegadores e inadimplentes. A Lei de Execução Fiscal, com cobrança pelo Judiciário, só existe no Brasil e não funciona. Em outros países, a cobrança é administrativa, feita pelo próprio governo. Além disso, os Estados Unidos e a Alemanha, por exemplo, tentam acordos com os devedores, conforme divulgado pela Câmara dos Deputados (2016).

A cobrança administrativa nos Estados Unidos parece ser célere, ágil, eficiente, de muito impacto. Segundo Godoy (2010), há grande margem de discricionariedade por parte dos agentes do fisco. São temidos. Os agentes fiscais norte-americanos se concentram em devedores de recuperação creditícia mais factível. Agentes fazendários infernizam a vida do devedor relapso. Fazem penhora administrativa, arresto de contas bancárias, de salários, de toda sorte de bens, onde quer estejam. Arruína-se a vida comercial do executado. O executado pelo fisco nos Estados Unidos da América deve estar preparado para toda sorte de constrições. Corre, principalmente, risco de responsabilização penal (Godoy, 2010). O autor menciona que o devedor evita a execução, a todo custo, em face de seus desdobramentos patrimoniais, além de posteriores efeitos em âmbito penal. A execução fiscal nos Estados Unidos se dá em ambiente de administração, distante do Judiciário. Intimida o devedor pela violência de seus procedimentos.

Na Argentina, facultado à Administração fiscal o poder de realizar penhora preventiva, a qualquer momento. Alternativamente pode-se requerer a indisponibilidade dos bens do contribuinte, no limite da dívida. No México, as autoridades fiscais exigirão o pagamento dos créditos fiscais não recolhidos ou garantidos dentro dos prazos assinalados por lei, mediante procedimento administrativo de execução, no qual poderão inclusive levar esses bens a leilão e vendê-los. Prossegue, Godoy (2010), ensinando sobre o modelo de execução fiscal do Chile (*cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero*) que é caracterizado por contar com duas fases nitidamente distintas. Há um primeiro momento, conduzido por agências fiscais, de feição objetivamente administrativa.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Ainda nesse primeiro momento, pode-se chegar à cobrança forçada, mediante penhora e posterior leilão de bens ou conversão em renda, a usarmos expressão do Direito Tributário brasileiro. Tem-se também um segundo passo, que se dá junto aos tribunais judiciais, quando as execuções são conduzidas por advogados públicos. Outorga-se ao referido *Servicios de Tesorerías* o poder de requerer procedimentos especiais, inclusive relativos à restrição de liberdade do contribuinte devedor e a penhora de seus salários (Godoy, 2010).

No Brasil, a cobrança na via administrativa é praticamente inexistente, resumindo-se ao envio de carta de cobrança quando do lançamento dos tributos ao contribuinte (Tai *et al*., 2022). O grande volume de execuções fiscais representa um desafio crítico para o Judiciário brasileiro, conforme aponta o Conselho Nacional de Justiça. Esses processos correspondem a cerca de 39% de todo o acervo de casos pendentes na Justiça e, de forma ainda mais específica, constituem 70% do universo de ações de execução. Esse volume resulta em uma taxa de congestionamento de 87% no país. A situação em Santa Catarina é igualmente grave, com este índice atingindo 82%. Um dos dados mais alarmantes do levantamento é a estimativa de que seriam necessários 7 anos e 10 meses para finalizar o acervo processual existente, mesmo que nenhuma nova ação fosse ajuizada. Diante dessa realidade, evidencia-se a necessidade de uma ação coordenada entre o Poder Judiciário catarinense e os Executivos estadual e municipal, com foco prioritário na prevenção de novas demandas.

De fato, há um fator importante e que impacta diretamente no sucesso dos processos judiciais: a eficiência (ou falta dela) na atuação dos procuradores municipais, especialmente em municípios menores, no que tange à diligência e citação de devedores. De regra, os processos de execução fiscal, por serem em grande número, e com a expectativa de pouco retorno, são relegados a estagiários ou para análise após os processos contenciosos de outras áreas. Todavia, necessário esclarecer que o sistema administrativo tributário funciona (ou deveria funcionar) como um todo, como engrenagens de uma máquina, visando atingir sempre, o interesse público.

Há situações em que já na primeira dificuldade de localização do devedor, as procuradorias deixem de dar a devida atenção ao processo, que será suspensão e

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

arquivado administrativamente; mesma situação quando não encontrados bens ou valores na primeira diligência (Martino, 2024). Prescindível explicar que, se o devedor não tiver patrimônio penhorável, esvazia-se a execução judicial. Há anos não se permite mais a prisão civil por dívidas, por exemplo, tendo os atos executórios olhos voltados unicamente ao patrimônio.

A penhora de bens é necessária para que o ordenamento jurídico possa garantir o direito do credor de reaver os valores que tem direito. Porém, essa penhora de bens tem limites e esses limites existem para que possa ser preservada a dignidade do devedor. Não sendo encontrados bens e realizada efetivamente a penhora, passa a contar o prazo prescricional de cinco anos, a fim de evitar que uma execução perdure indefinidamente contra o devedor. Veja-se que nem mesmo processos criminais perduram por anos a fio (Martino, 2024). Inúmeras vezes, o processo não se desenvolve nem alcança o fim pretendido, em virtude de determinadas intercorrências, normais do procedimento, com por exemplo, a não localização do devedor e/ou a não localização de bens penhoráveis, aptos a garantir o crédito tributário inadimplido (Davi, 2018).

Sendo assim, corriqueiramente, os órgão públicos se deparam com problemas básicos, os quais atuam como uma crise de procedimento na execução fiscal; dentre os quais, segundo Davi (2018), identificam-se: cadastros dos contribuintes desatualizados; contribuintes já falecidos (inviabiliza o ajuizamento da execução fiscal, devendo o Fisco identificar o espólio (inventariante), ou os sucessores, ou o atual proprietário/possuidor do bem gerador do tributo); cadastro de contribuintes pessoa jurídica e pessoas físicas em setores distintos da administração; manutenção de empresas fora de operação há anos, mas ativas nos cadastros ativos de contribuintes do Município; falta de convênios com órgãos públicos e prestadas de serviços públicos, para fins de consulta de endereços e patrimônio. Todos estes processos muitas vezes são fadados ao insucesso desde o nascedouro, pois, além de ineficientes, são praticamente incobráveis, gerando custo para o Poder Público, para o Judiciário e para a sociedade, que no final, é quem paga essa conta (Davi, 2018; Martino, 2024).

Essa soma de fatores é que leva à ocorrência da prescrição intercorrente, uma vez que se perde muito tempo para tentar localizar o contribuinte e, quando

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

localizado, perde-se mais tempo na busca de bens penhoráveis, quando, com endereços atualizados e já realizada previamente a existência de bens, poderia agilizar todo o processo (Martino, 2024). Sem a penhora de bens, é inviável a cobrança, mesmo que forçada, das dívidas fiscais e não fiscais. Tem-se um caso típico de crise de procedimento na execução fiscal.

Cabe destacar que, decorrendo o prazo de 12 meses de suspensão da execução e mais cinco anos,[5] segundo a Lei n. 6.830 (1980), art. 40, sem que seja localizado o devedor, ou bens penhoráveis do devedor, com a realização efetiva da penhora, ocorre a perda do direito de continuar a execução, caracterizada pela inércia continuada e ininterrupta no curso do processo executivo (Brasil, 1980); instituindo-se, dessa maneira, a chamada prescrição intercorrente.

A necessidade de o Poder Judiciário incorporar um novo espírito, voltado à prevenção e à desjudicialização de litígios, foi apontada como uma diretriz para 2020, segundo Takahashi *et al*. (2019). Para materializar essa visão, Moraes (2019) detalha que foi atribuída aos Tribunais a tarefa de identificar, dentro de suas respectivas áreas de competência, quais eram os assuntos processuais de maior demanda que exigiam um plano de ação específico para evitar o surgimento de novos casos. Nesse contexto, o CNJ formalizou a iniciativa através da Meta 9, que conecta a prevenção de litígios aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Estes ODS configuram um plano de ação global com 17 objetivos e 169 metas a serem cumpridos até 2030, abrangendo os eixos de meio ambiente, sociedade e economia.

Atuando em conformidade com essa diretriz e atento ao crescente volume de seu acervo em 111 comarcas, o Poder Judiciário de Santa Catarina elegeu a dívida ativa como seu foco de atuação, vinculando-a ao ODS 17. Essa escolha direciona os esforços para a prevenção de novas execuções fiscais, as quais já representam um terço de todo o acervo judicial do estado, somando mais de 1 milhão de processos. Dados de agosto de 2020 ilustram essa realidade, apontando 1.068.299 execuções fiscais de um total de 3.297.386 processos, dos quais 409.371 (aproximadamente

[5] Súmula 314 do STJ: Em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

40%) estavam com a tramitação suspensa (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2020).

Outro aspecto crítico deste panorama é o elevado volume de execuções fiscais consideradas antieconômicas, ou seja, cujo custo de tramitação é superior ao valor cobrado. Dependendo da metodologia de cálculo aplicada, estima-se que entre 600 e 800 mil processos tenham sido ajuizados nessas condições. Tal fato impõe uma reflexão aprofundada sobre a eficiência do fluxo de trabalho, especialmente no período entre a constituição do crédito tributário e a efetiva decisão pelo ajuizamento da ação.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em estudo feito a pedido do CNJ sobre o custo do processo de execução fiscal na Justiça Federal, chegou-se à conclusão de que cada processo custava cerca de R$ 4,3 mil, excluindo embargos e recursos, isso sem levar em consideração a mão de obra que faz parte de toda tramitação processual, indicada no valor de R$ 1,8 mil (Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2020)

Segundo a pesquisa elaborada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ (2021), no MS o recolhimento correspondeu a 0,1%, em Santa Catarina (SC9 a 1,8%, no CE a 2,1%, em Rondônia (RO) a 16,7%, no Paraná (PR) 25,8% e em Minas Gerais (MG) – o mais elevado de todos – o percentual foi de 32,7%. Como se vê, as execuções provocam um congestionamento enorme da Justiça sem resultados compensadores. De acordo com Freitas (2009), a somar dados de ineficiência nessas cobranças, ressalta-se mais três componentes: as condenações em multas nos processos penais que não pagas, transformam-se em execuções fiscais, que rarissimamente são quitadas e fragilizam o sistema; os depositários fiéis de bens penhorados, quando desviam os bens não podem ser presos, por tratar-se de dívida civil (Supremo Tribunal Federal [STF], 2008, HC 87.585/TO); as despesas que o Judiciário tem com essas cobranças é enorme (autuação, etiquetas, trabalhos de juízes e servidores etc.) e, ao final, nem espaço físico mais há para arquivar tantos processos, o TJSP, por exemplo, gastou em 2004 U$ 4.000.000,00 com a guarda de autos findos (A Tribuna, Santos, 11/07/2004, p. A-3).

Movimentar o Judiciário, procuradores, papel e energia para cobrar débitos de pequenos valores não justifica a propositura de execução fiscal. Ressalte-se que

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

isso não configura renúncia de receita, uma vez que a Lei Complementar n. 101 (2000), que trata da responsabilidade fiscal, estabelece que não configura renúncia de receita o cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança (art. 14, § 3º, inciso II). A solução para este problema, dada aos Juízes de todo o país, veio recentemente, através da Resolução n. 547 de 22 de fevereiro de 2024, expedido pelo CNJ, que institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do Tema 1.184 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Através de tal diretriz, deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R$ 10.000,00 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. O Tema 1.184 do STF determina a extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767, 2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial (BRASIL, STF, 2023).

Diz a Resolução 547 (2024) do CNJ:

> 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. (...)
>
> 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. (Conselho Nacional de Justiça, 2024)

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Nesse sentido, destaca-se que muitos dos processos de cobrança de tributos, como Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Contribuição de melhoria, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD), Imposto de Renda de Pessoa Física, por exemplo, estão abaixo desse teto, sendo assim, acredita-se que a cobrança judicial se mostra inócua. Embora a Resolução 547 (2024) tenha o objetivo de descongestionar o Judiciário, mostra-se indispensável discutir os desafios e riscos que ela traz, uma vez que o Poder Público não está adequadamente preparado para a gestão administrativa dessas cobranças, até então dependente da justiça (Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Os municípios dependem da arrecadação para prestarem toda gama de serviços públicos à população, como saúde, assistência social, obras públicas e educação. Mesmo os repasses da União e do Estado advém da arrecadação tributária. Um declínio no recebimento dos créditos certamente impactará no orçamento e dos repasses a essas áreas essenciais. Ponto de preocupação será justamente a efetividade da cobrança extrajudicial pelo ente público, eis que a tendência está sendo transferir as pequenas cobranças do Judiciário para os tabelionatos de protesto, embora haja evidências de que custo dessas medidas seja muito menor se comparado ao processo judicial.

Martino (2024) aborda a questão do excesso de demandas judiciais, problema que vem trazendo inúmeros debates sobre a atuação do Poder Judiciário frente a essa realidade. Nesse contexto, o artigo procura fomentar reflexões sobre as causas e possíveis soluções para a hiper judicialização existente no Brasil, dando ênfase especial à situação da Justiça Administrativa. O autor aborda o grande número de judicialização contra a administração pública no Brasil, sendo este um caminho contrário às execuções fiscais, em que é a administração pública que demanda contra o contribuinte, sendo que, dentre as causas citada pelo autor, a principal é a falta de mecanismos de prevenção e gerenciamento de problemas no âmbito administrativo, com a finalidade de evitar que as situações cheguem ao

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Judiciário; outra situação mencionada, é o "baixo custo para se litigar o Brasil" (Martino, 2024, p. 9).

Martino (2024) enfatiza que tanto as estratégias processuais como as estratégias relacionadas à gestão judiciária focam exclusivamente no enfrentamento da situação de excesso de demandas, atacando unicamente as consequências da litigância em massa que existe no Brasil. Contudo, nenhuma dessas estratégias foca nas causas para a alta litigância, fazendo sugestões voltadas a enfrentar o problema na sua causa real, que está situada na origem dos conflitos entre os particulares e a administração pública. Dentre as sugestões citam-se: flexibilização do princípio da legalidade estrita, em que o administrador poderia agir com maior discricionariedade na resolução de problemas afetos à sua realidade local; fortalecimento das instâncias administrativas, dando poderes de negociação, deliberação e decisão a diversos órgãos públicos, garantindo a independência dos servidores na análise das demandas administrativas; e criação de normas processuais da Justiça Administrativa, sujeitas a regras especiais que respeitem o interesse público e os interesses individuais.

Alô (2020) discute mecanismos consensuais na administração pública, abordando as atuações no âmbito administrativo (devido processo legal administrativo, a imparcialidade das autoridades fiscais, a proteção da confiança legítima, e o controle administrativo das agências reguladoras); a consensualidade (soluções consensuais de conflitos, cabimento da mediação e conciliação no direito administrativo), e o contencioso jurisdicional.

Segundo Alô (2020, p. 292)**,** "qualquer iniciativa relativa à solução extrajudicial de conflitos exige a valorização da teoria dos diálogos institucionais"**,** de modo que as controvérsias sejam resolvidas por uma atividade dialógica entre instituições. A cultura da sentença deve ceder espaço à cultura do consenso baseada na legitimidade do resultado (Alô, 2020). A ideia de supremacia judicial permanece existente, mas não se confunde com a concepção de monopólio judicial; porém, ainda há resistência de algumas instituições. A questão não demanda grandes inovações legislativas, mas sim uma mudança cultural; sendo assim, a cultura da sentença, ainda vigorante no direito pátrio, que tende a solucionar pontual e

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

autoritariamente o conflito, deve abrir espaço para a cultura do consenso, baseada na legitimidade do resultado.

Na obra citada, o autor não está propondo grandes revoluções ou práticas utópicas. Já existem algumas iniciativas bem-sucedidas na prática jurídica brasileira que poderiam ser potencializadas e replicadas em maior escala, usando o seguinte exemplo:

> O projeto da Câmara de Resolução de Litígios de Saúde (CRLS), instituído através do Convênio de Cooperação n. 003/504/2012, celebrado em 12 de junho de 2012, congrega membros da Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro e da Defensoria Pública da União, bem como Procuradores do Estado do Rio de Janeiro, Procuradores do Município do Rio de Janeiro e Equipes de Apoio Técnico da Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro e da Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, a fim de promover o atendimento, em local único, de hipossuficientes assistidos pela DPGE-RJ e pela DPU-RJ que demandem prestação de serviço de saúde, fomentando-se a resolução administrativa para oferta de medicamentos, agendamento de procedimento cirúrgico, ou exame médico, em detrimento da judicialização dos casos. (Alô, 2020, p. 303)

Alô (2020) ainda argumenta que a construção de um direito administrativo orientado por mecanismos consensuais e por maior interação entre instituições demanda a revisão de práticas excessivamente burocráticas e formalistas, o que pressupõe o fortalecimento da independência funcional da advocacia pública como condição para o avanço desse modelo.

Nesse sentido, um projeto modelo e que vem demonstrando sucesso em sua implantação é o programa da transação de créditos tributários e não tributários de Blumenau, o qual é inovador e de grande relevância no processo de gestão pública. A composição dos litígios judiciais envolvendo créditos tributários e não tributários do município é realizada por uma Câmara de Transação com competência para propor acordos, composta exclusivamente por procuradores municipais de cargo de provimento efetivo, conforme preconiza o artigo 32 caput da Lei n. 13.140 (2015),

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

sendo importante esclarecer que o referenciado Estatuto Legal permite descontos de 100% na multa e nos juros, podendo, chegar, ainda, dependendo do caso e de forma excepcional, em até 70% do principal, sendo que o valor acordado poderá ser parcelado em até seis parcelas mensais (Pompermaier, 2018).

3 MÉTODO

O trabalho se caracterizou por uma pesquisa descritiva, documental, analisando processos judiciais de execução fiscal em andamento, que sofrerão os impactos da Resolução n. 547 (2024) do CNJ em tais processos, com valores abaixo do teto estabelecido (dez mil reais). Segundo Hernández Sampiere *et al*. (2013), o estudo descritivo objetiva medir ou coletar informações de forma independente ou em conjunto. Trata-se de uma pesquisa documental, na qual a natureza das fontes são materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa (Martins & Nascimento, 2009).

A coleta das informações foi realizada com dados obtidos em consulta pública junto ao sistema EPROC do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC).[6] Menciona-se que os processos foram digitalizados, em Santa Catarina, de forma paulatina, desde o ano de 2014. A digitalização de processos é para processos novos, bem como para aqueles ainda em andamento, os quais foram digitalizados.

Foi elaborada uma análise comparativa dos processos, incluindo o valor devido pelo contribuinte e eventual insucesso no trâmite regular do feito. A coleta dos dados ocorreu no mês de julho de 2024 e contemplou quatro municípios do meio-oeste catarinense (Iomerê, Arroio Trinta, Salto Veloso e Videira), pertencentes à Comarca de Videira. Dos três primeiros municípios, foram analisados todos os processos judiciais em andamento. Com relação a Videira, foram analisados processos aleatoriamente haja vista a existência de 1.726 processos dessa natureza em tramitação (execuções fiscais). Foram observados 161 processos, sendo os quatro primeiros e os quatro últimos de cada página de busca do sistema de procuras, mais um, para totalizar 200 análises. Com isso, há processos dos anos de

[6] Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/processo-eletronico-eproc

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

2003 a 2024, que surgiram na busca, em consulta realizada entre os dias 20 de julho de 2024 e 31 de julho de 2024.

Estes processos correspondem a: 23 processos de execução fiscal, que estão em andamento, ajuizados pelo Município de Iomerê; 6 processos em tramitação, aforados pelo Município de Arroio Trinta; 10 processos ajuizados pelo Município de Salto Veloso; e, aleatoriamente, 161 processos do município de Videira.

Quanto à natureza dos créditos tributários cobrados nos processos de execução fiscal objeto deste estudo, constatou-se, de acordo com o Portal CPA (2025) e Priscilla The (2025) do Valor Econômico, que estes decorrem de tributos de competência municipal, a saber: IPTU, ITBI, ISS ou ISSQN, Contribuição de Melhoria e outras taxas e contribuições criadas por lei municipal. A Tabela 1 detalha um pouco cada tributo.

Tabela 1

Tipos de tributos

Tributo	Características
IPTU	O cidadão paga o IPTU quando ele é dono, utiliza ou tem a posse de um imóvel, que pode ser um terreno, uma casa ou um apartamento. Estas execuções fiscais aparecem em menor número, pois, ao contrário do que muitos pensam, o único imóvel pode sim ser penhorado por dívidas de IPTU. O IPTU é uma obrigação tributária, e a falta de pagamento pode levar à execução fiscal, culminando na penhora do imóvel. Como o IPTU é uma dívida *propter rem* (vinculada ao próprio bem), a Lei n. 8.009 (1990) permite que a prefeitura penhore e leve a leilão a propriedade para quitar os débitos.
Contribuição de melhoria	Esse tributo é pago quando a Prefeitura faz uma obra pública que valorize um determinado imóvel.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

ISS	Todas as empresas e os profissionais que realizam serviços no município devem pagar o ISSQN. Para saber quanto devem pagar de ISS, as empresas ou os profissionais calculam um percentual sobre o que cobram pelo serviço. É a grande maioria das execuções fiscais em andamento.
ITBI	O Imposto sobre a Transmissão "inter vivos" por ato oneroso, de Bens Imóveis e de direitos a eles relativos (ITBI) tem esse nome grande e complicado, mas é simples de entender. Ele é cobrado quando uma pessoa ou uma empresa compram um imóvel localizado no município.
Taxas	Os cidadãos ou as empresas pagam uma taxa para a prefeitura quando utilizam algum dos serviços prestado pela Administração Pública Municipal, como a coleta de lixo ou mesmo quando é necessária uma vistoria para conceder o alvará de construção.
Outras taxas e contribuições	Além dos impostos, municípios podem cobrar taxas pela prestação de serviços específicos, como coleta de lixo, iluminação pública (CIP/COSIP) e emissão de documentos (alvará de funcionamento).

Fonte: Elaborado com base em CPA e The (2025).

Os dados obtidos foram organizados por município, primeiramente, e de acordo com o andamento atual do processo, por grupos. Após obter as quantidades, foram transformados em percentuais por município e totais.

4 ANÁLISE DOS DADOS

Nos Municípios pesquisados, ainda foi realizada uma relação entre processos ativos e número de habitantes, com a finalidade de tentar estabelecer eventual porcentagem com inadimplência tributária.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Tabela 2

Relação entre processos judiciais e número de habitantes

Município	Habitantes	Total de processos	Habitantes por processo
Arroio Trinta	**3.509**	**06**	**583,8**
Salto Veloso	**4.756**	**10**	**475,6**
Iomerê	**2.877**	**23**	**125,0**
Videira	**53.610**	**1726**	**31,0**

Fonte: elaborado com base em pesquisa no sistema EPROC do TJSC (2024).

Verifica-se um alto número de processos judiciais, proporcionalmente à população nos Município de Vieira e Iomerê. Não existe uma explicação legal quanto a isso, visto que é critério discricionário de cada administração municipal entrar com os processos contra os devedores. Estes municípios aguardam o decurso do prazo de pagamento pelo contribuinte que, se não o fizer, já remetem a dívida ativa para cobrança junto ao órgão jurídico do município. Já nos outros municípios (Arroio Trinta e Salto Veloso), ou não há muita inadimplência ou os gestores preferem não ajuizar as demandas, por critérios de cada ente, de cada administração municipal.

Segundo relatório do CNJ (2021), chamado *Justiça em números*, do ano de 2023, do total de processos pendentes de julgamento no Brasil, 34% são ações de execução fiscal, ao passo que 66% referem-se a todos os demais processos. Conforme levantamento do IPEA (2012), em 2011, o custo de cada processo em tramitação no Judiciário era de R$ 4.685,39 (quando o salário mínimo era de 545,00 neste ano). O tempo médio de ciclo de tramitação do processo é de 6 anos e 7 meses, gerando uma taxa de congestionamento de 88%, ou seja, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2022, apenas 12 foram baixados (TCE-SC, Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal, 24ª edição, julho e agosto de 2024).

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Esses dados são passíveis de serem comprovados com a Tabela 3, na qual 69,99% dos processos não estão com o andamento normal (devedor não localizado, devedor sem bens penhoráveis e pequeno valor) e possivelmente não atingirão nenhuma efetividade, e acabarão por ser extintos com o mero decurso de tempo.

Tabela 3

Panorama geral dos processos analisados

Situação processual	Total	Percentual
Devedor não localizado	**31**	**15,50%**
Não localizados bens do devedor	**63**	**31,50%**
Outros andamentos	**37**	**18,50%**
Suspenso por parcelamento	**40**	**20,00%**
Pagos pelo devedor	**10**	**5,00%**
Extintos pelo pequeno valor	**7**	**3,50%**
Extintos por prescrição	**12**	**6,00%**

Fonte: elaborado com base em pesquisa no sistema EPROC do TJSC (2024).

A baixa efetividade observada indica que a execução fiscal judicial, nos moldes atuais, não está cumprindo adequadamente sua finalidade arrecadatória. Dessa forma, os resultados empíricos sustentam a adoção prioritária de mecanismos extrajudiciais de cobrança previstos na Resolução n. 547 (2024), especialmente protesto da CDA, programas de negociação e cobrança administrativa. Onde a citação judicial falha (15,5%), medidas administrativas com alcance sistêmico podem suprir a lacuna, como observado na Tabela 3.

O congestionamento judicial evidenciado anteriormente também reflete uma característica particular do sistema brasileiro: a dependência exclusiva da via judicial para a cobrança de créditos tributários. Em uma análise comparada, não se

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

encontra outro sistema com a mesma abordagem, sendo mais comuns os modelos semijudiciais, como os da Argentina e do Chile. Essa distinção é reforçada por doutrinadores como North e Hart (2006), que apontam o status de credor especial do Estado em outros países, onde a intermediação judicial não é necessária. Tal panorama levanta a questão sobre quais medidas o Judiciário e os municípios de Santa Catarina podem adotar para prevenir o aumento das execuções fiscais e alterar esse cenário.

Os processos judiciais estão passando por um movimento gradativo de virtualização. Ou seja, processos novos, são, obrigatoriamente, ajuizados de forma eletrônica. Mas ainda há processos antigos, que estão no formato físico, ou então foram digitalizados, passando a tramitar também de forma eletrônica. Há poucos anos, era comum o Fisco (Municipal, Estadual e Federal) aguardar até o mês de dezembro de cada ano fiscal, para ajuizarem todas as execuções fiscais prestes a prescrever. Conforme lição de Harada (2016), a ação para cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da sua constituição definitiva. Depois disso, simplesmente abandonavam o processo. As fazendas públicas raramente davam importância às execuções fiscais. Geralmente, tais processos eram relegados aos estagiários ou prestadores de serviço voluntário, enquanto os advogados públicos destinavam sua atenção a outros casos, mais complexos.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Tabela 4

Situações processuais dos municípios analisados

	Iomerê	**Arroio Trinta**	**Salto Veloso**	**Videira**
Suspenso por parcelamento.	**2**	**-**	**-**	**38**
Débito pago pelo devedor.	**2**	**1**	**-**	**7**
Extinto em razão do baixo valor.	**2**	**-**	**-**	**5**
Processos em andamento.	**2**	**1**	**-**	**32**
Devedor não localizado.	**12**	**4**	**2**	**13**
Não localizados bens do devedor.	**3**	**-**	**8**	**52**
Devedores falecidos.	**0**	**0**	**0**	**2**
Processos extintos pela prescrição intercorrente.	**0**	**0**	**0**	**12**

Fonte: Elaborado com base em pesquisa no sistema EPROC do TJSC (2024).

Destaca-se que há forte variação entre municípios na relação habitantes/processo, indicando que o comportamento arrecadatório e o grau de judicialização não são homogêneos. Sendo assim, os resultados sugerem que políticas padronizadas podem ser insuficientes, recomendando que cada município estabeleça critérios próprios de cobrança conforme perfil da dívida e capacidade administrativa.

Necessário esclarecer que o sistema administrativo tributário funciona — ou deve funcionar — como um todo, como engrenagens de uma máquina, visando atingir sempre, o interesse público. Nem sempre os cadastros de contribuintes são atualizados. Isso gera a não localização da parte para ser citada, o que ocorreu com 15,50% dos processos analisados (Tabela 3). A citação é o primeiro ato do processo, em que o devedor é chamado para ter conhecimento dos fatos, e apresentar sua defesa. Quando o contribuinte não é encontrado pelo Oficial de Justiça ou pelos

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Correios, a relação processual não se estabelece, e as fazendas públicas então nem costumam gastar energia procurando o endereço atual dos contribuintes e já solicitam a suspensão dos processos. A próxima etapa, sendo localizado o cidadão, o devedor terá prazo de cinco dias para o pagamento da dívida, conforme dados da Tabela 3, a dívida de apenas 5,0% dos processos foi paga pelos devedores; depois vem a busca de bens executados, que se for negativa, frustra a cobrança judicial (procedimento da Lei n. 6.830 de 1980). Com base na análise dos dados processuais, 31,50% dos processos estão nesta fase.

Alguns devedores pagam a dívida no prazo inicial de cinco dias (5% dos casos analisados). Outros comparecem à sede da Administração Pública e fazem o parcelamento de seus débitos, o que enseja a suspensão do processo judicial (o que ocorreu em 20% dos casos), indicando que a resolução dos problemas é muito pequena, pois de todos os processos apenas 5% foram resolvidos, Tabela 3. Estes dados indicam que programas de parcelamento incentivado e transação tributária tendem a apresentar maior potencial arrecadatório do que a continuidade exclusiva das execuções judiciais. Ademais, na maioria dos casos, quando não for pago nem parcelado, é feito, a requerimento do Fisco, a penhora eletrônica de valores, através do sistema SISBAJUD que, segundo o CNJ, é um sistema que interliga a Justiça ao Banco Central e às instituições financeiras, para agilizar a solicitação de informações e o envio de ordens judiciais, via internet. Tendo suas contas bloqueadas, sem poder movimentar nem se utilizar do dinheiro ali existente, o contribuinte é forçado a pagar ou parcelar seus débitos, mostrando-se, essa ferramenta, extremamente eficaz para a resolução dos processos. Mas nem sempre é assim, pois caso o devedor não tenha dinheiro em bancos ou aplicações financeiras, de nada adiantará a tentativa de penhora eletrônica (Tai *et al*., 2022), sendo que isso pode acontecer com 47% (94 processos: devedor não localizado e não localizados bens do devedor) dos existentes. Ademais, 19 ações (9,5%) foram extintas, seja por pequeno valor ou por ficarem mais de cinco anos paradas, sem penhora (em prescrição), como mostra a Tabela 3. Sendo assim, somando-se os casos em que o poder público provavelmente não conseguirá cobrar os débitos e as ações extintas, identificou-se os municípios provavelmente não conseguirão recuperar mais da metade (56,5%) das ações que estão em execução.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Um estudo sobre o custo da execução fiscal na Justiça Federal, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a pedido do CNJ em 2011, concluiu que o valor médio por processo era de aproximadamente R$ 4,3 mil. Esse cálculo não incluía custos com embargos e recursos, nem o valor referente à mão de obra envolvida na tramitação, que foi estimado em R$ 1,8 mil (Cunha *et al*., 2011). Se levarmos em conta os processos analisados na Comarca de Videira, 200 processos têm um custo de ajuizamento total de R$ 1.220.000,00. Apenas 10 processos (5%) foram pagos, ou seja, atingiram o objetivo, sendo recuperados o total de R$ 46.346,11; sendo assim, identifica-se que o déficit aos cofres públicos corresponde a R$ 1.173,653,89. O modelo judicial apresenta custo marginal superior ao benefício. As câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos atuam diretamente sobre esse desequilíbrio: reduzem custos processuais (sem taxa judiciária, sem custas, sem honorários sucumbenciais) e aumentam a taxa de recuperação (acordos voluntários têm maior adimplência). A correlação é custo-eficiência: em que a judicial falha em 95% dos casos, a via consensual inverte a equação. Dessa maneira, os resultados sustentam a criação de critérios mínimos de valor para ajuizamento e políticas de seletividade na cobrança judicial.

Ademais, execuções fiscais com valores irrisórios congestionam a máquina judiciária, atrasam o andamento de outros processos mais expressivos e, assim, prejudicam o interesse público. Desta maneira, deve ser considerado como antieconômico qualquer conflito judicial do Fisco que não baste para pagar nem sequer as diligências de oficial de justiça, quanto mais o custo de todo o aparato estatal necessário para o processamento da ação. O objetivo e a utilidade do processo é aumentar a verba do erário, o que não ocorre quando o gasto com o processo supera o valor a ser arrecadado. Uma tendência crescente nos municípios tem sido a criação de leis que fixam um valor mínimo para o ajuizamento de dívidas ativas, como resposta ao problema das execuções fiscais antieconômicas. O objetivo é priorizar a cobrança extrajudicial em detrimento da judicial. Em Santa Catarina, a Lei Estadual n. 14.266 (2007) já estabelece o piso de um salário-mínimo para a cobrança judicial de dívidas estaduais e municipais. Refletindo essa tendência, um levantamento identificou 78 municípios no estado com legislação similar, admitindo-se que o número real possa ser superior, dada a dificuldade de

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

acesso a todas as leis por meio de consulta pública. Já a Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina, por sua vez, somente ajuíza cobranças de tributos que forem superiores a 50 mil reais (PEG-SC, 2021).

Em recente notícia veiculada na rede mundial de computadores, em 20 de agosto de 2024, o TJSP extinguiu ações de dívidas inferiores a R$ 10 mil em Campinas (SP). A medida é válida para quase 9 mil processos judiciais de execuções fiscais de dívidas com a Prefeitura, em impostos como ISS e IPTU. Tal medida faz parte de um convênio assinado pelo município com o TJSP, CNJ, com a Procuradoria Geral do Estado e o Tribunal de Contas do Estado. Além de Campinas, outras 80 cidades paulistas também aderiram. Os municípios que aderiram ao programa também se comprometeram a abrir novas execuções fiscais na Justiça apenas quando já tiver esgotado todas as tentativas de cobranças administrativas, como comunicação aos serviços de proteção ao crédito, protesto, tentativa de conciliação, com parcelamento da dívida ou desconto e anotação em órgãos de registro de bens e imóveis, por exemplo (Peterlevitz, 2024).

Cabe destacar que, no caso do ISS, a dificuldade na eficiência destas execuções reside em localizar as empresas, especialmente de pequeno porte, que prestam serviços no Município, mas não possuem domicílio tributário no local. Muitas vezes elas são baixadas e o empresário abre outro CNPJ, deixando as dívidas para trás; noutros casos, a empresa fica inapta, deixa de funcionar o que impede a localização de bens ou mesmo valores ou ativos financeiros junto às instituições financeiras, esvaziando a possibilidade de cobrança. Nesse caso, a retirada dessas ações do Judiciário poderá deslocar a cobrança para o âmbito administrativo, visto que os dados da pesquisa demonstram que os municípios precisarão reorganizar estruturas internas de arrecadação e criar fluxos administrativos permanentes para cobrança.

A dimensão do problema em Santa Catarina foi quantificada por estatísticas de agosto de 2020, que mostraram que 87,54% das execuções fiscais municipais (736.170 de um total de 840.906) eram de valor inferior ao custo do próprio processo. Um estudo jurimétrico complementar indicou que cerca de 317 mil dessas ações, com valores de até R$ 5 mil, tenderiam a permanecer paradas no sistema, o que constitui mais de 37% das execuções municipais registradas no

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

PJSC. Considerando a Comarca de Videira, 166 processos (ou seja 83% dos 200 analisados) foram ajuizados com valor inferior ao custo estimado do processo (R$ 6,1 mil). Além disso, destes 166 processos, como já visto, 47% estão com o andamento parado/suspenso. Considerando a Comarca de Videira, 166 processos (ou seja 83% dos 200 analisados) foram ajuizados com valor inferior ao custo estimado do processo (R$ 6,1 mil).

Verificou-se que grande parte dos processos (47%) está parado no judiciário: ou porque o devedor não foi encontrado (15,5%), ou o devedor não tem bens para serem penhorados (31,5%) (Tabela 3). Observa-se, portanto, que tais processos são inócuos no Judiciário e fatalmente serão arquivados, sem chegar a um resultado útil, visto que a penhora judicial é ineficaz para esse grupo. O protesto da CDA ataca por outro ângulo: restrição de crédito. O devedor sem bens penhoráveis pode ter fluxo de caixa, acesso a crédito ou relações comerciais — o protesto atinge diretamente esses pontos. O dado sobre "sem bens" não significa "sem capacidade de pagamento", o que torna o protesto um instrumento complementar necessário ao judicial. Esse resultado sustenta medidas administrativas preventivas como protesto extrajudicial, averbação pré-executória e mecanismos que induzam pagamento antes da judicialização. Além disso, destaca-se que 95% dos processos analisados serão atingidos pela Resolução 547 do CNJ, pois possuem valores menores que dez mil reais, e se não forem efetivos, serão extintos pelos Juízes. Essas decisões já começaram a ser aplicadas; é o caso do processo n. 0302477-07.2018.8.24.0079, no qual o Magistrado fundamentou sua decisão da seguinte maneira:

> (...) Visando remediar essa verdadeira barreira à efetividade da jurisdição, o Poder Judiciário, através de seus órgãos de cúpula, vem adotando medidas buscando a racionalização desse procedimento, com o incentivo à conciliação e à cobrança extrajudicial do crédito tributário. Por vezes, muito menos custosas e mais eficientes na arrecadação dos valores indispensáveis à manutenção do Estado e à prestação dos serviços públicos.
>
> Nesse sentido, no julgamento do Tema n. 1184 (RE n. 1.355.208, rel. Ministra Cármen Lúcia), realizado no dia 19/12/2023, o plenário do Supremo Tribunal

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

> Federal decidiu ser legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, como forma de concretização do princípio constitucional da eficiência administrativa (...). (Decisão do Juiz Pedro Rios Carneiro, Tribunal de Justiça de Santa Catarina, proferida em 16/05/2024)

Observa-se, portanto, que o problema não decorre apenas da inadimplência, mas também de falhas administrativas na manutenção cadastral. Dessa maneira, os resultados justificam investimentos em atualização cadastral contínua e celebração de convênios com Receita Federal, registros imobiliários e sistemas integrados de dados antes do ajuizamento.

5 ALTERNATIVAS PARA OS MUNICÍPIOS NA RECUPERAÇÃO DOS VALORES DEVIDOS

Prevê a Resolução n. 547 (2024) do CNJ, que antes de começar a cobrar uma dívida fiscal na Justiça, o governo deve tentar resolver a situação de forma amigável ou administrativa. Isso pode incluir ofertas de descontos ou parcelamentos. Se nada disso resolver, ainda antes de ajuizar a execução fiscal, o ente público deve levar a certidão de dívida ativa a um cartório de protesto, salvo quando demonstrar que essa medida é ineficiente. Incumbe aos entes, especialmente Estados e Município, encontrarem outras formas para recuperar créditos tributários não pagos nos seus vencimentos, otimizando a arrecadação tributária, a fim de reverter esses valores em investimentos e prestação de serviços públicos. Para tanto, poderão adotar várias medidas extrajudiciais visando o recebimento de seus haveres, como será desenvolvido doravante, aplicando a gestão pública dos seus recursos na arrecadação, para que os valores que pertencem a toda sociedade não se percam (Tribunal de Contas da União, 2020). A partir daí, surgem soluções e sugestões para a otimização da cobrança das dívidas de forma extrajudicial. Assim, cabe às municipalidades, dentro de sua autonomia legislativa, definir critérios mínimos para o ajuizamento de suas execuções fiscais, observadas, sempre que possível, a razoabilidade e a economicidade da medida. Ademais, vale considerar que tanto na fase administrativa como na judicial, a facilitação do pagamento é um

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

fato essencial para a rápida recuperação do tributo (Tribunal de Contas da União, 2021).

Como sugestão, citam-se os meios alternativos (também denominados "métodos adequados") de resolução de controvérsias que são instrumentos adotados para resolver conflitos sem a judicialização. Dentre as modalidades existentes, serão abordados o parcelamento administrativo do crédito tributário, a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, o protesto extrajudicial dos débitos, a remissão de dívidas, o bloqueio administrativo de bens, divulgação do rol de devedores do poder público em página de transparência, programas de pagamento incentivado, programas de educação fiscal, facilitação do pagamento, impedimento para habilitação em licitações, realização de penhora administrativa, penhora de precatórios, convênios e implantação do sistema *split payment*.

O PARCELAMENTO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO OU PROGRAMA DE PARCELAMENTO INCENTIVADO

A primeira das hipóteses a evitar o ajuizamento de dívidas tributárias é a facilitação dos parcelamentos dos débitos ao contribuinte (cidadão). Conforme Machado (2008), mesmo a Lei n. 5.172 (1966) (Código Tributário Nacional – CTN), traz a possibilidade de parcelamento como uma das hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito tributário (art. 151, VI).

A prática mostra que é inegável que a proposta de pagamento facilitado das dívidas, aliado a descontos expressivos, atrai o sujeito passivo devedor. Porém, geralmente exigem uma entrada que beira os 25% ou 30% do valor devido, o que muitas vezes inviabiliza o pagamento pelo cidadão, fazendo o parcelamento uma possibilidade distante da população mais carente. Necessário conceder parcelamentos com entradas mais acessíveis. Neste parcelamento incentivado, através de lei específica e por prazo de tempo também específico, o Fisco concede desconto na multa e nos juros, e até mesmo sobre o valor do crédito principal, visando a recuperação daquilo que não foi pago em seu tempo (Carvalho, 2018).

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Como exemplos dessa tendência legislativa, e ressaltando a importância de verificar a vigência atual de cada norma, podem ser mencionadas diversas leis municipais. No estado de Santa Catarina, destacam-se as legislações de Caçador (Lei Complementar n. 374, 2019), Tijucas (Lei n. 2.746, 2019) e Florianópolis (Lei Complementar n. 357, 2009). Fora do estado, a Lei n. 16.680 (2017) do Município de São Paulo também serve como um modelo normativo sobre o assunto.

CRIAÇÃO DE CÂMARAS DE PREVENÇÃO E RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA DE CONFLITOS

Frente à inadimplência fiscal, os mecanismos de autocomposição, como a conciliação e a mediação, surgem como a via mais eficiente para acelerar a arrecadação e simultaneamente reduzir a sobrecarga do judiciário. A implementação de câmaras administrativas para a resolução de conflitos, além de alinhar os interesses do fisco e do contribuinte, serve a um propósito secundário crucial: o de combater a percepção generalizada de que o não pagamento de tributos não acarreta consequências imediatas. Essa abordagem se fundamenta em princípios norteadores da desjudicialização, notadamente o da praticidade tributária, que preza pela eficiência, celeridade e diminuição de custos na gestão fiscal.

A urgência dessa abordagem é reforçada pela evidente insuficiência dos modelos tradicionais de cobrança, conforme demonstram os dados estatísticos. Nesse contexto, a autocomposição não é apenas uma alternativa, mas uma ferramenta fundamental para gerir o volume de créditos públicos. O alicerce jurídico para essa transformação foi estabelecido pela Lei Federal n. 13.140 (2015) que, ao dispor sobre a mediação e a autocomposição no âmbito da administração pública, proveu a base legal para a criação de câmaras de prevenção e resolução de conflitos em todos os níveis da federação — União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Com a utilização de técnicas de mediação e conciliação, não só para dívidas tributárias, mas também para assuntos e controvérsias em geral, as negociações realizadas com os cidadãos poderão estabelecer a concessão de garantias, seja de

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

bens, seja fidejussória (fiador), e em caso de inadimplemento da obrigação assumida, poderá vir a ser ajuizada a execução, mas com a garantia já existente, e os dados do devedor atualizados, mostrando-se tal providência útil à satisfação integral ou parcial dos débitos a serem executados. A conciliação é meio rápido de promover aumento da arrecadação com diminuição dos ajuizamentos. Além disso, contribui para a diminuição da disseminada percepção de que a falta de pagamento de créditos inscritos não resulta em nenhuma consequência concreta rápida.

A prática consiste em desburocratizar a cobrança, diminuir a quantidade de executivos fiscais ajuizados, possibilitando o juiz dar atenção aos processos de grandes devedores, de maior repercussão. Nesse sentido, a ideia é aumentar, na medida do possível, a arrecadação municipal e simplificar o acesso do cidadão à prefeitura para pagar os débitos em atraso. Essa transação tributária se mostrou um procedimento viável para melhorar o atendimento ao público, estreitar a relação do Judiciário com a população e racionalizar os procedimentos junto ao cartório judicial. No projeto estabelecido na cidade catarinense de Blumenau, há mais de 8 mil processos resolvidos pela transação tributária com uma redução significativa dos acervos e um aumento da arrecadação do município. Lá, até a falta de pessoal para otimização dos processos foi resolvida com criatividade. Através de um convênio com a Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb), os alunos da prática jurídica passaram a ter a opção de cursar uma cadeira de transação tributária. Assim as transações passaram a ser realizadas no Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade de Direito (Prêmio Innovare) (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

Conclui-se que o uso da transação tributária como forma de resolução de conflitos desburocratiza a cobrança de impostos e taxas do extenso, complicado e moroso procedimento de execução fiscal, diminuindo o número de feitos na justiça.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

PROTESTO EXTRAJUDICIAL DOS DÉBITOS

O protesto da CDA figura como uma das primeiras e mais eficazes medidas administrativas após a constituição do crédito fiscal, gerando significativa arrecadação para os municípios, fato corroborado por um levantamento do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Santa Catarina. A legitimidade dessa ação é primeiramente definida pela Lei n. 9.492 (1997), que estabelece o protesto como o ato solene para provar a inadimplência de uma obrigação. Posteriormente, a Lei n. 12.767 (2012) alterou a legislação para incluir explicitamente a permissão de protesto das CDAs emitidas pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas autarquias, consolidando a prática para todos os entes públicos (Mattos & Souza, 2012).

Em Santa Catarina, a validade do procedimento é reforçada pelo Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça (CNCGJ), que autoriza o protesto de CDAs que atendam aos requisitos da Lei n. 6.830 (1980). A decisão de levar a dívida a protesto é um ato discricionário da Fazenda Pública, que pode fazê-lo com base na conveniência e oportunidade, sem que isso configure qualquer ilegalidade ou arbitrariedade. Vale ressaltar que a CDA é, por força do Código de Processo Civil (art. 784, IX) e da Lei de Execução Fiscal (art. 3º), um título executivo extrajudicial com presunção de certeza e liquidez. Essa natureza jurídica, conforme entendimento amparado pelo CNJ, faz do protesto um meio legítimo para a Administração Pública buscar o adimplemento da obrigação (Fernandes & Cavalcante, 2018), consolidando-o como um pilar da cobrança extrajudicial. O referido Instituto, representante dos tabelionatos catarinenses, apresentou dados expressivos sobre o tema, apresentado na Tabela 5.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Tabela 5

Efetividade da cobrança extrajudicial por meio do protesto da dívida tributária

Critérios	Protesto extrajudicial*	Execução fiscal*
Consumo de recursos	**R$ 0,00**	**R$ 4.685,39****
Ciclo de cobrança	**Em média, até 3 dias (90%)**	**Em média, 6 anos e 7 meses**
Índice de sucesso	**19%****	**2%****

Fonte: Supremo Tribunal Federal (2024)

O protesto por falta de pagamento enseja a restrição de crédito do cidadão. Em que pese ser previsto em lei, alguns entes da administração pública relutam em adotar essa ferramenta. Dentre os receios dos gestores públicos, cita-se: a ausência de confiabilidade dos dados do cadastro municipal; a possibilidade de condenação do município por dano moral, caso venha a levar a protesto um cidadão, de forma indevida; a ausência de servidores para realizar a remessa das CDAs ao Tabelionato; e o custo político da medida para o gestor (TCE-SC, Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal). O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer outros direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política. É o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5135, julgada em 9 de novembro de 2016.

Importante mencionar, ainda, que a Lei n. 10.522 (2002) possui relevante aplicação prática no tratamento dos inadimplentes perante a Administração Pública, especialmente no que se refere ao controle de débitos tributários e não tributários, à inscrição em cadastros restritivos e aos mecanismos de cobrança administrativa e judicial. A referida legislação instituiu o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN), instrumento utilizado para registrar pessoas físicas e jurídicas em situação de inadimplência junto a órgãos e entidades federais. Na prática, a inscrição no CADIN produz importantes consequências administrativas ao devedor, funcionando como mecanismo

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

indireto de coerção ao adimplemento da obrigação. Entretanto, o CADIN é utilizado para débitos da esfera federal, e não para os débitos municipais estudados.

Entre os principais efeitos práticos da aplicação da Lei n. 10.522 (2002) aos inadimplentes, destacam-se:

- Restrição à obtenção de financiamentos públicos;
- Impedimento para celebração de convênios e contratos com o Poder Público;
- Dificuldade na obtenção de incentivos fiscais e créditos subsidiados;
- Possibilidade de encaminhamento do débito para inscrição em dívida ativa e posterior execução fiscal.

Além disso, a lei fortaleceu os mecanismos de recuperação de créditos públicos ao permitir a adoção de medidas administrativas prévias à judicialização. Nesse contexto, a Fazenda Pública pode promover notificações, protesto de certidões de dívida ativa e inclusão do nome do devedor em bancos de dados restritivos, medidas que aumentam a efetividade da cobrança sem necessidade imediata de ação judicial.

Outro aspecto relevante da aplicação prática da norma se refere ao parcelamento de débitos tributários. A Lei n. 10.522 (2002) prevê hipóteses de parcelamento ordinário perante a Fazenda Nacional, possibilitando ao contribuinte inadimplente regularizar sua situação fiscal e recuperar sua capacidade de contratar com o Poder Público e exercer plenamente suas atividades empresariais.

Sob a ótica jurisprudencial, os tribunais superiores têm reconhecido a legitimidade da inscrição no CADIN como instrumento administrativo de controle e cobrança, desde que observados os princípios do contraditório, da ampla defesa e da legalidade. Assim, eventual inscrição indevida pode ensejar discussão judicial e até indenização por danos morais, especialmente quando comprovado prejuízo à atividade econômica do devedor. Em nível municipal, a administração poderá se valer do protesto de títulos, que enseja restrição de crédito, e se a execução fiscal já estiver em andamento, poderá utilizar a ferramenta da SERASAJUD, que insere o devedor nos cadastros restritivos.

A averbação premonitória pode ser utilizada quando do ajuizamento da execução, em que, de posse da certidão emitida pelo sistema judiciário, o credor

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

poderá averbar à margem do registro imobiliário das propriedades do devedor, ou mesmo junto aos veículos existentes em seu nome, a fim de evitar a dilapidação do patrimônio com a alienação dos bens, garantindo assim, o sucesso da execução. Todavia, essa providência somente será efetiva se o devedor possuir patrimônio em seu nome.

Na prática forense, a aplicação da Lei n. 10.522 (2002) demonstra a tendência contemporânea de fortalecimento dos meios extrajudiciais de cobrança pelo Estado, buscando maior eficiência arrecadatória e redução da litigiosidade fiscal. Ao mesmo tempo, exige-se da Administração Pública observância rigorosa das garantias constitucionais do contribuinte, evitando abusos ou restrições desproporcionais aos inadimplentes.

ALTERNATIVAS QUE PODEM SER ADOTADAS

Além daquelas mencionadas nos subitens anteriores, há outras medidas extrajudiciais que podem ser adotadas pelos municípios, agregando eficiência na gestão e na cobrança dos tributos devidos pelos contribuintes. Sugere-se a inclusão na previsão legal do ente a remissão de dívidas, o bloqueio administrativo de bens, divulgação do rol de devedores do poder público em página de transparência, programas de pagamento incentivado, programas de educação fiscal, facilitação do pagamento, impedimento para habilitação em licitações, realização de penhora administrativa, penhora de precatórios realização de convênios com a Receita Federal e a implantação do sistema *split payment*.

A remissão ou perdão das dívidas é um instrumento previsto no Código Tributário Nacional (art. 156, IV) e frequentemente utilizado na legislação municipal. Ele permite o perdão de diversos créditos, tanto tributários quanto não tributários, a exemplo da taxa de coleta de resíduos (TCR), da COSIP e do IPTU. De acordo com Martins e Nascimento (2009), essa concessão, embora excepcional, geralmente visa beneficiar contribuintes em situação de vulnerabilidade econômica ou pessoas com deficiência, desde que atendam aos critérios da lei local. Contudo, por gerar impacto orçamentário, a remissão precisa ser acompanhada de medidas compensatórias, como um excesso de arrecadação, para não comprometer as

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

metas fiscais, uma preocupação especialmente relevante para municípios menores (Chimenti & Pierri, 2012).

No bloqueio administrativo de bens, há a possibilidade de a Administração Pública proceder ao bloqueio administrativo de bens do devedor, antes mesmo do ajuizamento da execução fiscal. O Fisco, com base na Lei n. 13.606 (2018), pode averbar, inclusive por meio eletrônico, a Certidão de Dívida Ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos e arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis. Com esse dispositivo, evita-se que a Fazenda Pública maneje ações de execução fiscal inúteis, passando a fazer uso de medidas extrajudiciais de cobrança com o intuito de facilitar e dar maior eficiência à cobrança nas execuções fiscais.

A divulgação do nome de devedores de dívidas ativas no site dos órgãos públicos ou entidades da administração indireta é uma medida que pode ser tomada pelo Estado. A Certidão de Dívida Ativa é um título emitido pelo governo que comprova a dívida do contribuinte. A lei permite essa espécie de divulgação, conforme previsto no Código Tributário Nacional, artigo 198, § 3º, II (Lei n. 5.172, 1966). A referida norma autoriza a Administração Pública a divulgar o nome dos devedores tributários do Estado. Eventual dano potencial à imagem do cidadão, se ocorrente, deve-se, antes de tudo, à conduta do contribuinte de não efetuar o pagamento dos tributos, tão necessários para a execução das tarefas inerentes do Estado, especialmente na área social.

Os programas de pagamento incentivado são conhecidos em algumas cidades e Estados, como “Nota Premiada”. Trata-se de programas, criados em lei, para incentivar as pessoas físicas e jurídicas a solicitarem, quando de suas aquisições, o documento fiscal junto aos fornecedores de produtos ou prestadores de serviços. Essa prática visa fomentar a cidadania fiscal, evitar a sonegação de impostos, garante o recolhimento do ICMS, já que o imposto devido será retido ou conhecido do Fisco e estimula o hábito de exigir a emissão e de conferir a nota fiscal eletrônica. O programa poderá, ainda, conceder prêmios aos contribuintes que incluírem seu cadastro de pessoas físicas (CPF) nas notas fiscais, como medida de adesão.

Cuida-se da instituição de programas de educação fiscal pela administração pública municipal, com objetivos de desenvolver a cultura de responsabilidade

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

fiscal e cidadania; disseminar informações e conceitos sobre gestão fiscal; e incentivar a participação social nos processos de geração, aplicação e fiscalização dos recursos públicos. A educação fiscal ainda promove a conscientização da sociedade sobre a importância, necessidade e justificativa para o pagamento de tributos, além de proporcionar a ação cidadã da população no acompanhamento, fiscalização e monitoramento da aplicação desses tributos para a melhoria das condições de vida do país como um todo.

Facilitar o pagamento com o encaminhamento de boleto bancário ao contribuinte. O universo de contribuintes é maior do que apenas os inadimplentes. Muitos querem pagar, mas não sabem como ou esbarram em dificuldades desnecessárias. O encaminhamento de boleto bancário ou guia de arrecadação já preenchida é medida simples para facilitar o pagamento (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2025).

O impedimento para habilitação em processos licitatórios é uma alternativa com bastante repercussão; seria a exigência do pagamento de tributos devidos para que a pessoa física ou jurídica participe de procedimentos licitatórios junto à administração pública. Esta exigência pode ser feita para fins de habilitação no procedimento, com base na Lei n. 14.133 (2021), art. 68.

Fazer alteração legislativa para previsão da penhora administrativa. A exemplo de outros países, citados na revisão bibliográfica, no âmbito processual tributário, há de se fazer também um remendo na lei, sem qualquer fissura no sistema, aproveitando a experiência alienígena e adaptando-a à realidade brasileira, sem romper os liames constitucionais e a tradição histórica do país, permitindo-se a realização da penhora administrativa. A penhora administrativa não configura atividade jurisdicional e, portanto, não necessita realizar-se sob as vistas do juiz (Szklarowsky, 2001). Conforme o mencionado autor, pode a lei assentir que, antes do ingresso em juízo, a Fazenda Pública, por intermédio do órgão jurídico competente Procuradoria Fiscal ou da Fazenda, promova a execução forçada até a penhora, alicerçada na certidão de dívida ativa, que goza da presunção de legitimidade e autoexecutoriedade.

A penhora de precatórios de acordo com o inciso VIII, do artigo 11 da Lei n. 6.830 (1980), que faz possível a penhora de direitos e ações. Os precatórios se

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

inserem nessa hipótese, já que se constituem em créditos recebíveis. Quando se penhora um precatório, o que se está a fazer é penhorar um crédito. Assim, será possível a penhora de precatório do próprio órgão exequente, ou até mesmo de crédito de precatório expedido contra pessoa jurídica distinta.

Com a recente aprovação do Projeto de Lei Complementar n. 68 (2024), que trata da reforma tributária, veio a introdução do sistema *split payment*. Trata-se da cobrança antecipada dos impostos que será aplicado na venda de um bem ou serviço em conjunto com a liquidação financeira da própria transação de pagamento da operação. O *split payment* tem o mesmo propósito, o que é louvável, partindo do princípio de que quando todos pagam, todos pagam menos, fazendo justiça tributária e banindo a concorrência desleal. O sistema se propõe a realizar a apuração automática do imposto, diminuindo o trabalho da empresa na escrituração, que realmente acabaria com a sonegação, e traria a sonhada simplificação (Lozekam, 2024). O Poder Público, portanto, também deverá se adequar às novas tecnologias.

É importante também que os municípios firmem convênio com a Receita Federal, para a qual os registradores enviam mensalmente todas as operações imobiliárias realizadas no cartório. As Declarações de Operações Imobiliárias (DOI), nessa situação, poderão ser fornecidas para Fazendas Públicas municipais que mantêm convênio com a União, de acordo com o disposto no art. 199 do Código Tributário Nacional e na Instrução Normativa SRF n. 20 (1998), para intercâmbio de dados cadastrais e econômico-fiscais, com a finalidade de aperfeiçoamento da fiscalização e cobrança de tributos que administram.

6 CONCLUSÃO

Os resultados obtidos no estudo demonstram que as cobranças judiciais dos débitos tributários, via processo de execução fiscal, não atingem um resultado efetivo. Dos processos analisados em quatro municípios do meio oeste catarinense, em apenas 5% deles houve o pagamento dos débitos. O somatório dos processos com devedores não localizados (15,5%), sem bens penhoráveis (31,5%), suspensos por parcelamento sem garantia (20%) e extintos por prescrição (6%) — além de

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

perdas diversas — revela que 75% dos casos não geram resultado útil. Esse índice de ineficiência demonstra que a intervenção judicial ocorre tardiamente, quando a recuperação do crédito já se tornou improvável. A educação fiscal preventiva — materializada na conscientização tributária nas escolas, na transparência na aplicação dos recursos públicos e na comunicação clara sobre prazos de pagamento — atua diretamente na origem do problema: a inadimplência. Quanto maior a eficiência na arrecadação preventiva, menor o volume de execuções fiscais ajuizadas e, consequentemente, menor a taxa de processos sem utilidade. Esse raciocínio justifica o deslocamento de recursos do contencioso judicial para ações preventivas de educação fiscal.

Já a maioria dos processos (75% dos analisados), não apresentaram resultado útil, contribuindo para a sobrecarga de trabalho do Judiciário. O estudo pretendeu, desta forma, chamar a atenção para a necessidade de adoção, pelos entes públicos, de outros meios de cobrança dos tributos devidos pelos cidadãos, mais especificamente pela via extrajudicial, demonstrando que os dados empíricos obtidos sustentam a necessidade de substituição parcial do modelo predominantemente judicial por mecanismos administrativos e extrajudiciais de cobrança, especialmente nos casos de baixo valor e baixa recuperabilidade observados na amostra.

O número elevado de execuções fiscais pendentes faz com que o Poder Judiciário seja mais lento para decidir todos os processos, além de não gerar melhora na arrecadação dos entes públicos. Nesse contexto, seguindo a decisão vinculante do Supremo Tribunal Federal no Tema n. 1.184, e as diretrizes do CNJ contidas na Resolução n. 547 (2024), a extinção das execuções fiscais que cobram valores abaixo do piso estabelecido – dez mil reais – é a medida que se imporá no Brasil inteiro. Com base nos números obtidos com a pesquisa dos processos judiciais realizados, percebe-se que o atual modelo de cobrança judicial de créditos públicos mostra-se insuficiente diante das demandas.

Essas medidas certamente levarão a uma economia considerável aos cofres públicos em um primeiro momento, já que, como visto, o custo médio do processo de execução fiscal é de R$ 6,1 mil (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012). Se levarmos em conta os processos analisados na Comarca de Videira, 200

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

processos têm um custo de ajuizamento total de R$ 1.220.000,00. Apenas 10 processos (5%) foram pagos, ou seja, atingiram o objetivo, sendo recuperados o total de R$ 46.346,11. Por outro lado, o déficit aos cofres públicos corresponde a R$ 1.173,653,89. Esse prejuízo poderá deixar de existir se a municipalidade incluir o tratamento extrajudicial dessas cobranças em suas competências administrativas, utilizando o corpo funcional de seus quadros. O custo será mínimo ou inexistente. Em um segundo momento, poderá ver a arrecadação aumentar com a cobrança efetiva de seus créditos sonegados ou inadimplidos.

O case de sucesso vem do Município de Blumenau (SC), onde, na prática, a transação tributária, nos últimos dois anos, realizou aproximadamente 2 mil audiências, no valor de mais de R$ 2,7 milhões arrecadados aos cofres públicos, dívidas que tinham pouca chance de serem pagas, em função dos gastos e da burocracia judiciária envolvida em todo o procedimento. O projeto agora alcança a universidade local através do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da Furb, e proporciona aos acadêmicos do curso de Direito o contato com a seara tributária e a cultura da conciliação, sendo indicado ao prêmio INNOVARE do Judiciário (TJSC, 2020).

Isso prova que as medidas extrajudiciais sugeridas no presente artigo são ferramentas eficazes e devem ser colocadas à prova. Em situações de inadimplência, a adoção de métodos de autocomposição, como a mediação e a conciliação, é a estratégia mais célere para aumentar a arrecadação e, ao mesmo tempo, diminuir o volume de novas ações judiciais, alinhando-se aos interesses do contribuinte. A existência de câmaras administrativas de resolução de conflitos também ajuda a combater a percepção de que a falta de pagamento de dívidas não gera consequências rápidas. Essa abordagem está em sintonia com os princípios da desjudicialização e do direito tributário, especialmente o da praticidade tributária, que visa um sistema de solução de conflitos mais eficiente, econômico e rápido (Elias & Ruiz, 2018).

Novas pesquisas sobre o tema são sugeridas, porque a administração pública – de todas as esferas governamentais – vai precisar se adequar à resolução n. 547 do CNJ, buscando a gestão eficiente dos recursos públicos, ainda na via administrativa. A solução para esses problemas exige um diálogo contínuo entre

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

os envolvidos para identificar ações a serem implementadas pelos municípios, com a devida contrapartida do Poder Judiciário. O objetivo é encontrar meios para reduzir o ajuizamento de novas execuções fiscais, buscando um equilíbrio entre a eficiência na recuperação de créditos e a diminuição dos custos processuais para a Justiça. Conforme aponta Torres (2008), a ausência de medidas extrajudiciais eficazes leva os municípios a transferirem a responsabilidade da cobrança para o Judiciário, muitas vezes com créditos prestes a prescrever ou legalmente inexequíveis, resultando em processos cujo valor não cobre os próprios custos da execução.

O presente artigo se limitoue a analisar uma pequena parte dos processos de cobrança da dívida tributária do Município de Videira, que em junho de 2024 soma 1.726 processos em andamento. Igualmente, poderiam ter sido analisados processos que já foram arquivados (mais antigos) ou mesmo processo físicos (antes da virtualização) e, até mesmo, maior número de cidades, mas que demandaria um tempo de pesquisa muito maior. Para explicar os motivos pelos quais em municípios com o de Videira e Iomerê há mais processos judiciais cobrando as dívidas, proporcionalmente à população, e os critérios para o ajuizamento de ações em cada município analisado, poderão ser feitas pesquisas *in loco*, com entrevistas dos prefeitos e dos procuradores jurídicos dos entes públicos, a fim de entender como e quando é buscada a justiça ou outros meios de cobrança e gestão dessas cobranças tributárias. Além disso, sugere-se, também, uma pesquisa que busque compreender como os municípios estão se preparando para a aplicação da Resolução n. 547 do CNJ nessas questões.

Destaca-se, finalizando, que a utilização de meios alternativos de solução de controvérsias no âmbito público, além de resolver conflitos de forma amigável e preservar o bom relacionamento entre as partes, também é do interesse da administração pública, sendo um ótimo instrumento de gestão pública no que se refere à regularidade fiscal e arrecadação eficaz, para diminuir os custos com as cobranças, e ainda aumentar a arrecadação do ente público, devolvendo, em contrapartida, na forma de prestação de serviços públicos à comunidade.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

REFERÊNCIAS

A Tribuna. (2004, 11 de julho). Matéria jornalística sobre os custos de guarda de autos findos. *A Tribuna*, p. A-3.

Alô, B. R. (2020). O direito administrativo do consenso e a necessidade do "novo normal". In R. Perlingeiro, F. Duarte, & R. Iorio (Orgs.), *Estudos sobre justiça administrativa* (pp. 292-308). Niterói: Núcleo de Pesquisa e Extensão sobre Ciências do Poder Judiciário (Nupej).

Brasil. (2000). *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Presidência da República.

Brasil. (2023). Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC**. Tema nº 1.184 da Repercussão Geral. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 19 dez. 2023. Órgão Julgador: Plenário. Disponível em: Portal do STF.

Brasil. (2021). *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021: Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Presidência da República.

Brasil. (2025). *Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025: Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e dá outras providências*. Presidência da República.

Caçador (SC). (2019). *Lei Complementar nº 374, de 2019*. Município de Caçador.

Câmara dos Deputados. (2016, 2 de setembro). Estudo comparativo analisa execução fiscal no Brasil e outros seis países. *Câmara dos Deputados*.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

https://www.camara.leg.br/radio/programas/497335-estudo-comparativo-analisa-execucao-fiscal-no-brasil-e-outros-seis-paises/

Carvalho, C. (2018). *Teoria da decisão tributária*. Almedina.

Chimenti, R. C., & Pierri, A. de T. (2012). *Teoria e prática do Direito Tributário* (19ª ed.). São Paulo: Saraiva.

Conselho Nacional de Justiça. (2011, 21 março). Processo de execução fiscal custa em média R$ 4,3 mil. *Conselho Nacional de Justiça*. https://www.cnj.jus.br/processo-de-execucao-fiscal-custa-em-media-r-43-mil

Conselho Nacional de Justiça. (2021). *Justiça em números 2021: ano-base 2020*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça. https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/

Conselho Nacional de Justiça. (2024, 22 fevereiro). Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico do CNJ*. https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/resolucao-cnj-547-2024.pdf

Cunha, A. dos S. *et al*. (2011). *Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal: relatório de pesquisa*. Brasília, DF: IPEA; CNJ. http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/887

Davi, K. S. F. (2018). A massificação do contencioso administrativo – Um desafio para a advocacia-geral da União. *Publicações da Escola Superior da AGU*, *10*(3). https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/2343

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Elias, C., & Ruiz, P. P. (2018). Desjudicialização da cobrança de tributos: a aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito do processo tributário. *Revista da AJURIS*, *45*(145), 43-66.

Fernandes, A. D., & Cavalcante, D. L. (2018). Administração fiscal dialógica. *Revista de Direito Administrativo*, *277*(3), 49-70.

Florianópolis (SC). (2009). *Lei Complementar nº 357, de 16 de setembro de 2009: Institui o Programa de Parcelamento Incentivado (PPI) no Município de Florianópolis*. Município de Florianópolis.

Freitas, Vladimir Passos de. A falência das varas de execuções fiscais no país. Consultor Jurídico, 14 jun. 2009. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2009-jun-14/saida-falencia-varas-execucoes-fiscais-conciliacao/.

Godoy, A. S. (2010). Execução fiscal administrativa nos EUA intimida. *Revista Consultor Jurídico*, *26*.

Harada, K. (2016). Decadência e prescrição tributária à luz do direito positivo. *Cadernos Jurídicos*, *17*, 41-54.

Hernández Sampieri, R., Zapata Salazar, N. E., & Mendoza Torres, C. P. (2013). *Metodología de la investigación para bachillerato*. McGraw-Hill/Interamericana Editores.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2019*. https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/estimativa_dou_2019.pdf

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). *Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2020*. https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/estimativa_dou_2020.pdf

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). *Censo Demográfico 2022: População e domicílios: Primeiros resultados*. https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2012). *Ipea calcula o custo da ação de execução fiscal na PGFN (Comunicado nº 127)*. Brasília: Ipea.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2011). *Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal* (Comunicado IPEA, n. 83). IPEA.

Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. (1966, 25 outubro). Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm

Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. (1980, 22 setembro). Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm

Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012. (2012, 27 dezembro). Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028,

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Diário Oficial da União. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12767.htm

Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm

Lozekam, I. R. (2024, 11 setembro). A cobrança antecipada dos impostos na reforma tributária. *Migalhas de Peso*. https://www.migalhas.com.br/depeso/415042/a-cobranca-antecipada-dos-impostos-na-reforma-tributaria

Machado, H. B. (2008). *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros,.

Martino, F. N. (2024). Reflexões sobre o excesso de demandas na Justiça Administrativa brasileira: é preciso atacar as causas, e não as consequências. *Direito em Movimento*, *22*, 1-25. https://ojs.emerj.com.br/index.php/direitoemmovimento/article/view/593

Martins, I. G., & Nascimento, C. V. (2009). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Saraiva.

Mattos, K. D., & Souza, G. A. (2012). *A legalidade do protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa da Fazenda Pública*.

Moraes, B. R. (2019). *Dívida ativa*. São Paulo: Quartier Latin,.

North, D. C., & Hart, E. (2006). *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Peterlevitz, G. (2024, 20 agosto). TJSP extingue ações de dívidas inferiores a R$ 10 mil em Campinas. *A Cidade ON Campinas*. https://www.acidadeon.com/campinas/economia/tjsp-extingue-acoes-de-dividas-inferiores-a-r-10-mil-em-campinas/

Pompermaier, C. (2018, 29 setembro). Transação tributária: da realidade ao cenário de Blumenau. *Consultor Jurídico*.

Portal CPA. (2025, 7 abril). Quais são os impostos municipais? *Portal CPA*. https://netcpa.com.br/colunas/quais-sao-os-impostos-municipais/25068

Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina. (2021). *Portaria GAB/PGE nº 58, de 19 de agosto de 2021*. PGE-SC.

Santa Catarina. (2007). *Lei nº 14.266, de 21 de dezembro de 2007: Dispõe sobre o cumprimento do princípio constitucional da economicidade, a suspensão dos processos de execução fiscal de valor inferior a um salário mínimo, a celebração de convênios com o Estado e os municípios e adota outras providências*. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

São Paulo (SP). (2017). *Lei nº 16.680, de 4 de julho de 2017: Institui o Programa de Parcelamento Incentivado de 2017 (PPI 2017)*. Município de São Paulo.

Supremo Tribunal Federal. (2008). *Habeas Corpus 87.585/TO*. Relator: Min. Marco Aurélio, 3 de dezembro de 2008.

Supremo Tribunal Federal. (2023). *Recurso Extraordinário 1.355.208/SC* (Tema 1.184 da repercussão geral). Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, 19 de dezembro de 2023.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Supremo Tribunal Federal. (2024). *Recurso extraordinário 1.355.208/SC (Tema 1.184): Município de Pomerode (SC) v. A.C.M.M. Serviços de Energia Elétrica Ltda*.

Szklarowsky, L. F. (2001). Cobrança administrativa do crédito da Fazenda Pública. *Revista CEJ, 5*(13), 59-65.

Tai, L. Y. *et al*. (2022). *Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa*.

Takahashi, B., et al. (2019). *Manual de mediação e conciliação na Justiça Federal*. Conselho da Justiça Federal.

The, P. (2025, 20 março). Quais são os impostos municipais? *Valor Econômico*. https://valor.globo.com/legislacao/artigo/quais-sao-os-impostos-municipais.ghtml

Tijucas (SC). (2019). *Lei nº 2.746, de 2019*. Município de Tijucas.

Torres, R. L. (2008). Transação, conciliação e processo tributário administrativo equitativo. In O. O. Saraiva Filho & V. B. Guimarães (Orgs.), *Transação e arbitragem no âmbito tributário* (pp. 89-110). Belo Horizonte: Fórum.

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. (2026). *Racionalização da cobrança fiscal: ações voltadas à desjudicialização*. Florianópolis: TCE-SC. https://www.tcesc.tc.br

Tribunal de Justiça de Santa Catarina. (2020, 1º de dezembro). *Em cerimônia on-line, magistrado de Santa Catarina ganha o 17º Prêmio Innovare*. Poder Judiciário de Santa Catarina.

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. (2025). *Cartilha sobre dívidas ativas e execuções fiscais municipais* (4ª ed.). São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br

Luciana Davi Traverso: Graduada em Tecnólogo em Hotelaria pela Universidade de Caxias do Sul (UCS) e Letras - Português/Inglês pela Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Mestre em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI) e doutora em Administração de Empresas, pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (MACKENZIE). Professora pesquisadora da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) no Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH), no Departamento de Ciências Administrativas. Tem experiência em Gestão de Turismo, com ênfase em Eventos e Hotelaria. Atua principalmente nos seguintes temas: pesquisa qualitativa, turismo, hotelaria e aprendizagem organizacional. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4641-1038. E-mail: luciana.traverso@ufsm.br

Patrick Ferrão Custódio: Possui graduação em Direito pela Universidade de Passo Fundo (2000). Atualmente é advogado - Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional do Rio Grande do Sul e Santa Catarina Experiência de 09 anos como Procurador do Município. Atuação como Responsável de Controle Interno. Atuação como Professor junto à Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC, Campus de Videira nas disciplinas de Direito Administrativo, Direitos Reais e Direito das Sucessões. Analista de Licitações e Contratos em atividade. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-2813-7049. E-mail: patrickfc.adv@gmail.com

Sirlei Glasenapp: Doutora em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O doutorado sanduíche foi desenvolvido na Universidade de Évora, Portugal. Possui graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria e mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Maria. Atualmente é professora Associada da Universidade Federal de Santa Maria. Tem experiência na área de Administração e

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional

Desenvolvimento, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento rural; desenvolvimento humano; instituições; estratégias; planejamento; planejamento público; responsabilidade socioambiental. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5501-7649. E-mail: sirlei.glasenapp@ufsm.br

Lucio Davila: Acadêmico do curso de Administração da UFSM. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-8912-1826. E-mail: lucio.davila@acad.ufsm.br

Data de submissão: 06/11/2025
Data de aprovação: 10/06/2026

Este artigo encontra-se licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição 4.0 Internacional