

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS  
Programa de Pós-graduação em Direito

Samuel Ferreira Ribeiro Silva

**O REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITO COMO MEDIDA DE  
EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA:  
estudos sobre a viabilidade de sua implementação no município de Belo Horizonte**

Belo Horizonte  
2025

Samuel Ferreira Ribeiro Silva

**O REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITO COMO MEDIDA DE  
EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA:  
estudos sobre a viabilidade de sua implementação no município de Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Direito.

Professor Orientador: Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi

Área de Pesquisa: Democracia, Liberdade e Cidadania.

Belo Horizonte

2025

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586r	<p>Silva, Samuel Ferreira Ribeiro</p> <p>O regime diferenciado de cobrança de crédito como medida de eficiência administrativa: estudos sobre a viabilidade de sua implementação no município de Belo Horizonte / Samuel Ferreira Ribeiro Silva. Belo Horizonte, 2025. 182 f. : il.</p> <p>Orientador: Marciano Seabra de Godoi Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito</p> <p>1. Legislação tributária - Brasil. 2. Crédito tributário. 3. Dívida ativa. 4. Execução fiscal - Brasil. 5. Cobrança judicial. 6. Princípio da eficiência. I. Godoi, Marciano Seabra de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.</p>
-------	---

SIB PUC MINAS

CDU: 336.2.029.9

Samuel Ferreira Ribeiro Silva

**O REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITO COMO MEDIDA DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: estudos sobre a viabilidade de sua implementação no município de Belo Horizonte**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Direito.

Área de Pesquisa: Democracia, Liberdade e Cidadania.

---

Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi - PUC Minas (Orientador)

---

Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes - PUC Minas (Banca Examinadora)

---

Prof. Dr. Luiz Gustavo Levate - ESDHC (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 24 de março de 2025.

*Ao meu irmão Matheus e aos meus pais,  
Iraci e Marco Antônio.*

## RESUMO

Nesta dissertação examinam-se os desafios e a evolução das execuções fiscais no Brasil, destacando a ineficiência das práticas tradicionais e a necessidade de uma transição da cobrança judicial para um novo modelo. O estudo contextualiza o desenvolvimento histórico das legislações fiscais e aborda o impacto de recentes propostas legislativas e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF). O objetivo geral é analisar as estruturas e medidas do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC). Para isso, foram definidos como objetivos específicos: discorrer sobre o conteúdo do princípio da eficiência administrativa; discutir meios eficientes e plausíveis de cobrança de créditos à luz desse princípio; analisar a estrutura utilizada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) na implementação do regime estudado; e avaliar a estrutura do Município de Belo Horizonte, visando à viabilidade de uma eventual adoção do modelo. A metodologia adotada inclui pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, com estudo da doutrina, análises estatísticas e documentos oficiais emitidos pelo CNJ e pela PGFN. Também são examinadas decisões judiciais relevantes, como a repercussão geral nº 1.184 do STF e a Resolução CNJ nº 547/2024, que impactam diretamente as execuções fiscais municipais. Como foco central, analisa-se a possibilidade de implementação do RDCC da PGFN no Município de Belo Horizonte e sua contribuição para a realização do princípio da eficiência administrativa na recuperação de créditos públicos. As conclusões apontam para a necessidade de reforma administrativa local e de adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial, interinstitucional e de autocomposição, visando a aliviar o Judiciário e aumentar a eficácia da administração pública.

**Palavras-chave:** Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito (RDCC); Procuradoria Municipal de Belo Horizonte; aplicabilidade; princípio da eficiência administrativa.

## ABSTRACT

This dissertation examines the challenges and evolution of tax enforcement proceedings in Brazil, highlighting the inefficiency of traditional practices and the need to transition from judicial collection to a new model. The study contextualizes the historical development of tax legislation and addresses the impact of recent legislative proposals and decisions by the Brazilian Supreme Federal Court (STF). The general objective is to analyze the structures and measures of the Differentiated Public Credit Collection Regime (RDCC). To this end, the specific objectives include: discussing the content of the principle of administrative efficiency; examining efficient and feasible means of credit collection in light of this principle; analyzing the structure used by the Office of the National Treasury Attorney (PGFN) to implement the regime; and assessing the structure of the Municipality of Belo Horizonte in view of the feasibility of adopting the model. The methodology includes bibliographic and jurisprudential research, involving doctrinal studies, statistical analyses, and official reports issued by the National Council of Justice (CNJ) and the PGFN. The study also examines relevant judicial decisions, such as STF's general repercussion case No. 1,184 and CNJ Resolution No. 547/2024, which directly impact municipal tax enforcement. The core focus is the potential implementation of the RDCC adopted by the PGFN in the Municipality of Belo Horizonte and its contribution to the realization of the principle of administrative efficiency in the recovery of public credits. The conclusions point to the need for local administrative reform and the adoption of extrajudicial, interinstitutional, and consensual collection mechanisms, aiming to reduce the burden on the judiciary and increase the effectiveness of public administration.

**Keywords:** Regime Diferencia de Cobrança de Crédito (RDCC); procuradoria municipal de Belo Horizonte; aplicabilidade; princípio da eficiência administrativa.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total	50
Gráfico 2 - Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo do processo baixado	51
Gráfico 3 - Curva de saturação do volume de execuções fiscais na PGFN	74
Gráfico 4 - Recuperação total de créditos	85
Gráfico 5 - Recuperação por tipo de crédito	86
Gráfico 6 - Dívida ativa da União: evolução da recuperação	86
Gráfico 7 - Processos - Execução Fiscal PGFN (Mês/Ano)	88
Gráfico 8 - Tempo médio da sentença no 1º grau (exceto juizados especiais): execução x conhecimento	94
Gráfico 9 - Impacto histórico-cronológico da execução fiscal nos processos novos e pendentes	98
Gráfico 10 - Impacto histórico-cronológico da execução fiscal na taxa de congestionamento total	99
Gráfico 11 - Gráfico dos percentuais de execuções fiscais com penhora e que foram extintas por satisfação do débito	110
Gráfico 12 - Distribuição de execuções fiscais por faixa de valor de causa (2019-2023)	124
Gráfico 13 - Recuperação de crédito	145

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Protestos em Belo Horizonte - Quadro Resumo (25/11/2013 a 28/09/2015)	56
Tabela 2 - Quantidade de execuções fiscais por faixa de valor x total ajuizado	75
Tabela 3 - Recorrência de processos por tributos nos Diários Oficiais	108
Tabela 4 - Percentual de medidas antiexacionais por classe processual	109
Tabela 5 - Formação especializada em matéria tributária dos julgadores	110
Tabela 6 - PGV e valores venais (média por <i>cluster</i> )	125

## **LISTA DE IMAGENS**

Imagem 1 - Histórico do planejamento estratégico da PGFN	68
Imagem 2 - Diagrama do tempo de tramitação do processo	95
Imagem 3 - Ações do CNJ para a desjudicialização	100

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRASF	Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CEBEPEJ	Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais
CIJMG	Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPC	Código de Processo Civil
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTM	Código Tributário do Município
CTN	Código Tributário Nacional
DATAJUD	Base Nacional de Dados do Poder Judiciário
DECRED	Declaração de Operações com Cartões de Crédito
DGDAU	Diretoria de Gestão da Dívida Ativa da União
DIEST/IPEA	Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
DIPJ	Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica
DIRPF	Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Física
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciais
DPJ/CNJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça
EC	Emenda Constitucional
ECF	Escrituração Contábil Fiscal

FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDP	Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa
IEPTB-MG	Instituto de Protestos de Títulos do Brasil, Seção Minas Gerais
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LEF	Lei de Execuções Fiscais
LOMBH	Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte
PAEG	Procedimento de Acompanhamento de Execuções Garantidas
PEAN	Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações
PEAP	Procedimento Especial de Acompanhamento de Parcelamentos
PECDA	Procedimento de Protesto Extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa
PEDP	Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial
PGDAU	Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
PRFN	Procuradorias-Regionais da Fazenda Nacional
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
RDCC	Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito
RE	Recurso Extraordinário
RFB	Receita Federal do Brasil
SEF	Secretaria de Fazenda do Estado
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SIDA	Sistema Integrado da Dívida Ativa
SISCOSERV	Sistema de Controle de Patrimônio no Exterior
SMFA	Secretaria Municipal de Fazenda
SNIPC	Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TJSC	Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJSP	Tribunal de Justiça de São Paulo
UERJ	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>HISTÓRICO DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO BRASIL E SUA EVOLUÇÃO PARA UM MODELO DE GESTÃO EFICIENTE</b>	<b>18</b>
<b>2.1</b>	<b>Histórico das execuções fiscais no Brasil, evolução e propostas de mudanças</b>	<b>18</b>
<b>2.2</b>	<b>O princípio da eficiência administrativa</b>	<b>33</b>
2.2.1	<i>Princípio da eficiência administrativa: contextualização histórica</i>	33
2.2.2	<i>Conceito do princípio constitucional da eficiência administrativa</i>	36
2.2.3	<i>Debates sobre o princípio da eficiência</i>	40
2.2.4	<i>Eficiência x legalidade</i>	42
2.2.5	<i>Eficiência no direito tributário</i>	45
<b>2.3</b>	<b>Gestão das execuções fiscais conforme o princípio da eficiência tributária</b>	<b>48</b>
<b>3</b>	<b>REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITO DA UNIÃO (RDCC)</b>	<b>63</b>
<b>3.1</b>	<b>Breve histórico legal da formação da Procuradoria-geral da Fazenda Nacional, competência normativa e organização atual.</b>	<b>63</b>
3.1.1	<i>Breve histórico da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional</i>	63
3.1.2	<i>Competência normativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional</i>	64
3.1.3	<i>Organização atual da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional</i>	66
<b>3.2</b>	<b>Regime diferenciado de cobrança de Crédito</b>	<b>69</b>
3.2.1	<i>Implementação do novo modelo de cobrança da dívida ativa da União e o Surgimento do Regime Diferenciado De Cobrança De Crédito - RDCC</i>	69
3.2.2	<i>Críticas ao novo regime de cobrança de crédito</i>	75
3.3.3	<i>Analizando a Legislação do RDCC - Portaria 396/16 e alterações</i>	80
3.3.4	<i>Resultados Alcançados pelo RDCC</i>	84
<b>4</b>	<b>CONTROLE DE EFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO FISCAL PELO JUDICIÁRIO: TEMA 1.184 STF E RESOLUÇÃO 547/24 DO CNJ</b>	<b>90</b>
<b>4.1</b>	<b>Evolução dos estudos sobre o congestionamento do judiciário por execuções fiscais</b>	<b>90</b>
<b>4.2</b>	<b>Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil (2007).</b>	<b>101</b>
<b>4.3</b>	<b>As inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal), a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa (2011).</b>	<b>102</b>
<b>4.4</b>	<b>Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal (2011)</b>	<b>104</b>
<b>4.5</b>	<b>Resolve: Execução Fiscal Automação e Governança (2020).</b>	<b>106</b>
<b>4.6</b>	<b>Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro (2022)</b>	<b>107</b>
<b>4.7</b>	<b>Tratamento adequado à alta litigiosidade do contencioso tributário - Resolução CNJ n. 471 (2022)</b>	<b>111</b>
<b>4.8</b>	<b>Entendimento do STF sobre o controle de eficiência das execuções fiscais pelo judiciário.</b>	<b>112</b>
<b>5</b>	<b>COBRANÇA ADMINISTRATIVA E JUDICIAL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE E A (IM)POSSIBILIDADE DE SE IMPLEMENTAR UM REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA NOS MOLDES DA PGFN</b>	<b>130</b>
<b>5.1</b>	<b>Competência normativa e organização da cobrança administrativa e judicial da dívida ativa de Belo Horizonte/MG</b>	<b>130</b>

<b>5.2</b>	<b>Aplicabilidade do RDCC ao município de Belo Horizonte</b>	<b>135</b>
5.2.1	<i>Procedimento Especial de Diligência Patrimonial – PEDP</i>	136
5.2.2	<i>Procedimento de Protesto Extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa – PECDA</i>	141
5.2.3	<i>Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações – PEAN</i>	142
5.2.4	<i>Procedimento de Acompanhamento de Execuções Garantidas por depósito integral, carta de fiança, seguro garantia ou penhora, bem como das execuções suspensas por decisão judicial - PAEG</i>	146
5.2.5	<i>Aplicação do art. 20 e 21 da Portaria 396/16 PGFN – Suspensão das execuções fiscais cujos débitos sejam considerados irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação</i>	147
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>151</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>156</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No discurso de abertura do ano judiciário em 2024, o Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro Luís Roberto Barroso, posicionou as execuções fiscais como um dos principais focos de atuação do Poder Judiciário, por serem consideradas um dos maiores gargalos desse poder.

Paralelamente, nesse contexto, tramita no Senado Federal, em fase avançada, o Projeto de Lei nº 2.488 de 2022, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco<sup>1</sup> do Partido Social Democrático (PSD) / Minas Gerais presidida pela Ministra do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Regina Helena Costa, que regulamenta a nova lei de execuções fiscais, revogando a Lei nº 6.830 de 1980<sup>2</sup>.

No âmbito do Executivo Federal, o órgão responsável pela recuperação de crédito, a Procuradoria da Fazenda Nacional, desde 2016 vem apresentando sucessivos recordes de recuperação de créditos, tendo como marco inicial, para a modificação da mentalidade do órgão e a implementação de novos meios de cobrança, a Portaria nº 396/2016 Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)<sup>3</sup> que instituiu o Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito (RDCC), que permitiu racionalizar a cobrança para, posteriormente, introduzir outros mecanismos de cobrança, como o ajuizamento seletivo, a averbação pré-executória, e, principalmente, a transação tributária.

Nesse diapasão, existe nos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo uma movimentação para a mudança da forma de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, pois, ano após ano, os estudos sobre o tema têm demonstrado a ineficiência do atual modelo de execução fiscal, que concentra toda a cobrança no Judiciário.

Essa preocupação dos três Poderes se justifica com base em diversos estudos já feitos sobre o tema, cujos números alarmantes chamam atenção, como aponta o estudo *Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro* realizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa para o Conselho Nacional de Justiça<sup>4</sup>, em que se detectou que mais de 40% das execuções fiscais cobram valores inferiores a 10 mil reais, apenas 12,6% das execuções possuem alguma

---

<sup>1</sup> PACHECO, Rodrigo. **Projeto de Lei nº 2.488/2022**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2022.

<sup>2</sup> BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023].

<sup>3</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

<sup>4</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022.

garantia vinculada ao débito, e somente 1,1% foram extintas por satisfação do débito.

Outro recente relatório do Conselho Nacional de Justiça intitulado *Justiça em números 2024*, indica que o Poder Judiciário registra uma taxa de 87,8% de congestionamento das execuções fiscais, ou seja, a cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2023, apenas 12 foram baixados<sup>5</sup>.

Entretanto, estaria o Executivo municipal, pela Procuradoria Municipal, capacitado para implementar medidas similares às adotadas pela União, através da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional? Esta indagação constitui o problema da presente dissertação.

Para desenvolver este estudo, definiram-se seus objetivos.

O objetivo geral é analisar as estruturas e medidas do RDCC.

Para se alcançar este objetivo, estipularam-se os seguintes objetivos específicos:

- a) discorrer sobre o conteúdo do princípio da eficiência administrativa;
- b) discutir acerca de meios eficientes e plausíveis de cobrança de créditos à luz do princípio da eficiência da administração pública;
- c) analisar a estrutura utilizada pela PGFN para a implementação do Regime estudado;
- d) avaliar a estrutura do Município de Belo Horizonte, visando à viabilidade de uma suma implementação do RDCC nos moldes da PGFN.

A metodologia do estudo incluiu as pesquisas bibliográfica, mediante o estudo da doutrina sobre o princípio da eficiência administrativa, teorias atinentes à área, números pertinentes aos referidos créditos, estudos elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça sobre o tema, relatórios anualmente emitidos pelo Conselho Nacional de Justiça e pela PGFN, bem como o estudo da implementação do RDCC - e a estrutura deste órgão.

Incluiu-se, também, a pesquisa jurisprudencial abordando os impactos das decisões mais recentes e relevantes do STF, com destaque para o tema de repercussão geral nº 1.184<sup>6</sup>, e a resolução do Conselho Nacional de Justiça de nº 547<sup>7</sup>, que determinaram a extinção de execuções fiscais, devido ao baixo valor e por ausência de interesse de agir, o que pode impactar milhares de execuções fiscais municipais.

---

<sup>5</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Repercussão Geral Tema n. 1.184, Relatora: Min. Cármen Lúcia, 16 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 6 fev. 2024.

<sup>7</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

A relevância do tema, para além de ser uma discussão atual nos três poderes, é demonstrada pelos estudos que apontam para uma concentração das execuções fiscais nos débitos municipais, sendo o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) responsável por, aproximadamente, 25% das execuções fiscais que tramitam atualmente no judiciário.

Por essas razões, a importância de uma adaptação e melhor atuação na cobrança dos débitos da dívida ativa pelas Procuradorias municipais deve ser colocada no centro das discussões e reformas que estão por vir, não mais podendo se tratar de execuções fiscais apenas com base na realidade da PGFN, que se distancia, e muito, do dia a dia da estrutura e dos sistemas disponíveis nos municípios.

Na sequência deste texto, apresenta-se a estrutura da dissertação. No primeiro capítulo, Introdução, apresentou-se o tema, justificou-se sua relevância, definiram-se os objetivos da pesquisa, descreveu-se a metodologia, e apresentou-se a estrutura da dissertação.

No capítulo 2, Histórico das execuções fiscais no Brasil e a evolução para um modelo de gestão eficiente, discorre-se, detalhada e criteriosamente, sobre o histórico das execuções fiscais no Brasil, analisando sua trajetória, na busca por um modelo de cobrança eficiente. Ainda neste capítulo aborda-se, também, o princípio da eficiência administrativa, revendo suas raízes históricas, sua fundamentação teórica e os principais debates que moldaram sua aplicação no âmbito da administração pública. O objetivo foi esclarecer como esse princípio contribuiu para a modernização dos processos de cobrança de créditos tributários e para a redução das ineficiências no sistema de execução fiscal.

O capítulo 3 foca o RDCC, e no qual narra-se historicamente sua implementação, bem como se procede a uma análise da estrutura da PGFN, órgão onde aquele regime foi concebido e operacionalizado. Além disso, apresentam-se os principais resultados obtidos com a adoção do RDCC, destacando os avanços na eficiência da cobrança de créditos fiscais e os desafios ainda enfrentados por este modelo de gestão.

No capítulo 4, descreve-se o papel do Poder Judiciário no controle da eficiência da execução fiscal, e a evolução de sua atuação, ao longo do tempo. Neste capítulo enfatiza-se o Tema 1.184, no âmbito da repercussão geral, do STF, que julgou constitucional a extinção das execuções fiscais de baixo valor, se consideradas insustentáveis ou desproporcionais diante do valor da dívida. Analisa-se ainda, neste capítulo, a Resolução nº 547 de 2024, editada pelo Conselho Nacional de Justiça, que busca implementar nos Tribunais a decisão proferida pelo STF sobre as execuções de baixo valor. A discussão aborda os impactos dessas medidas no equilíbrio entre celeridade processual e a garantia da autonomia e independência dos entes

públicos.

No capítulo 5, analisa-se a legislação de Belo Horizonte que rege a cobrança da dívida e os órgãos competentes para fazê-lo. Posteriormente, sonda-se a possibilidade de se implementar uma cobrança nos modelos utilizados pela PGFN, no seu RDCC, levando em conta a atual estrutura da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte.

Por fim, a partir das análises jurídicas feitas e dos números apresentados, apresentam-se as Considerações finais e as propostas para tornar mais eficiente a execução fiscal de Belo Horizonte, e a implementação de um RDCC Municipal.

A pesquisa apresentada nesta dissertação se enquadra na linha de pesquisa “Desenvolvimento e Políticas Públicas”, do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) PUC Minas, ao evidenciar a relevância de uma execução fiscal eficiente para a arrecadação de receitas públicas. A otimização do processo de cobrança de tributos reflete diretamente na capacidade do ente público de mobilizar recursos financeiros para implementar políticas públicas, e de promover o desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Assim, ao estudar mecanismos que tornam a execução fiscal mais eficiente, a pesquisa contribui para o fortalecimento da gestão pública e para a conquista de resultados concretos que impactam a sociedade positivamente.

## 2 HISTÓRICO DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO BRASIL E SUA EVOLUÇÃO PARA UM MODELO DE GESTÃO EFICIENTE

### 2.1 Histórico das execuções fiscais no Brasil, evolução e propostas de mudanças

As primeiras legislações de cobrança de crédito tributário no Brasil remontam ao Período Colonial, quando se aplicavam atos e ordenações portuguesas. No presente trabalho, toma-se como marco temporal a legislação brasileira no Período Republicano, sendo três os diplomas que tratam do tema:

- o Decreto-Lei nº 960/1938<sup>8</sup>;
- o Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº 5.869)<sup>9</sup>; e a
- Lei de Execuções Fiscais de 1980 (Lei nº 6.830)<sup>10</sup>.

Cabe destacar que as duas legislações supracitadas já foram revogadas e que o atual Código de Processo Civil (CPC) possui aplicação subsidiária à lei de execuções fiscais, nos termos do art. 1º da Lei 6.830/1980.

O Decreto-Lei nº 960 de 1938 entrou em vigor em 1º de janeiro de 1939, editado pelo então Presidente Getúlio Vargas. Durante os seus trinta e três anos de vigência, esse Decreto-Lei se destacou pelas poucas garantias concedidas ao devedor, e pelo poder de instruir a execução de ofício que tinha o juiz.

A título de exemplo, o art. 21 do Decreto-Lei concedia ampla liberdade para o juiz conduzir a prova, ficando ao seu arbítrio ordenar, de ofício, a sua produção, concedê-la ou denegá-la, ampliá-la ou restringi-la, com o fim de assegurar à causa uma decisão rápida e conforme à justiça. Mas a prova, para elidir a dívida, deverá ser inequívoca<sup>11</sup>.

Quanto ao procedimento de cobrança previsto no Decreto-Lei nº 960/1938, assim como na atual LEF, o devedor era citado para pagar a dívida ou oferecer bens à penhora, mas

---

<sup>8</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938**. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1969].

<sup>9</sup> BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2015].

<sup>10</sup> BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023].

<sup>11</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938**. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1969].

existiam diferenças como, por exemplo, a citação do marido dispensar a da mulher<sup>12</sup>.

O rito judicial do Decreto-Lei nº 960 abrangia a cobrança da dívida ativa da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, entendendo-se por dívida ativa os impostos, taxas, contribuições, multas de qualquer natureza, foros, laudêmios, aluguéis e as dívidas provenientes de contratos, quando convencionado entre as partes<sup>13</sup>.

Quanto à defesa do réu, também era feita através dos embargos, mas com prazo de apenas 10 dias após a efetivação da penhora. Nesse momento, o devedor apresentava toda a matéria útil à sua defesa e indicava as provas que pretendia produzir<sup>14</sup>.

Na sistemática do Decreto-Lei nº 960, apenas três tipos de recursos eram admissíveis: agravo de petição, carta testemunhável e recurso extraordinário<sup>15</sup>. Cabe destacar que, quando a decisão era de improcedência da ação de execução, o juiz recorria de ofício,

<sup>12</sup> Art. 7º. A citação inicial far-se-á na pessoa do réu, ou do seu representante legal. Mas, a do marido dispensa a da mulher; a desta, quando a dívida for pessoal, a do marido; a de um sócio, ou administrador, a dos demais, quando a dívida for da sociedade; a do administrador da coisa comum, no caso de condomínio, a dos demais condôminos, e a do inventariante, bem como a do cônjuge sobrevivente ou dos herdeiros, detentores de herança, a dos demais interessados, quando a dívida for do espólio. BRASIL. **Decreto-lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938**. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1969].

<sup>13</sup> Art. 1º. A cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública (União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios), em todo o território nacional, será feita por ação executiva, na forma desta lei. Por dívida ativa entendem-se, para esse efeito, a proveniente de impostos, taxas, contribuições e multas de qualquer natureza; foros, laudêmios e alugueres; alcances dos responsáveis e reposições. Parágrafo único. A dívida proveniente de contrato será cobrada pela mesma forma, quando assim for convencionado. BRASIL. **Decreto-lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938**. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1969].

<sup>14</sup> Art. 16. O réu deduzirá a sua defesa por meio de embargos, dentro em dez dias contados da data da penhora, ou no caso do artigo 10, parágrafo único, da entrada da precatória no cartório do Juízo deprecante. Nesse prazo, deverá alegar, de uma só vez, articuladamente, toda a matéria útil à defesa, indicar ou requerer as provas em que se funda, juntar aos autos que constarem de documentos e, quando houver, o rol de testemunhas, até cinco. BRASIL. **Decreto-lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938**. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1969].

<sup>15</sup> Art. 45. Nos processos para cobrança da dívida ativa são admissíveis somente os seguintes recursos:

I - agravo de petição da decisão que:

- a) indeferir a petição inicial;
- b) puser termo ao processo nos casos do art. 19;
- c) julgar os embargos do réu opostos à ação, á arrematação ou à adjudicação;
- d) julgar os embargos opostos à remissão;
- e) julgar os embargos de terceiro senhor e possuidor;
- f) julgar o concurso de credores;
- g) decidir, depois de findo o processo, sobre a contagem de custas, percentagens ou emolumentos;

II – carta testemunhável;

III J – recurso extraordinário.

Art. 53. Da decisão que julgar improcedente a ação, o juiz recorrerá, de ofício, para o STF ,si a dívida for da União, ou para o respectivo Tribunal de Apelação, si dos Estados ou Municípios, do Distrito Federal, ou dos Territórios.

Art. 54. O recurso de ofício será interposto por simples declaração do juiz, na própria sentença, assegurado á parte o direito de ser ouvida na instância superior. BRASIL. **Decreto-lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938**. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1969].

independentemente do valor da execução, para o STF, se a dívida fosse da União, ou para o respectivo Tribunal de Apelação, se a dívida fosse dos Estados ou Municípios, do Distrito Federal, ou dos Territórios<sup>16</sup>.

De modo geral, pode-se concluir que o Decreto-Lei nº 960 tinha um rito orientado para proteger os créditos públicos e sem iniciativa alguma de diálogo ou cobrança alternativa entre credor e devedor.

O CPC/1973 revogou o Decreto-Lei nº 960 e passou a prever, em seu art. 585, VI, como título executivo extrajudicial, a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, Estado, do Distrito Federal, de Território e Município correspondente aos créditos inscritos na forma da lei<sup>17</sup>.

Com o CPC de 1973, a Fazenda passou a executar seu título com o regramento da execução por quantia certa contra devedor solvente, como previsto nos arts. 646 e ss. daquele código.

O rito de execução do CPC, por ser de aplicação geral, não possuía um procedimento mais benéfico à Fazenda ou um tratamento diferenciado para seus créditos. A cobrança passou a ser feita em um âmbito geral, assim como os demais títulos extrajudiciais dos particulares.

A ausência de procedimento específico para a Fazenda gerou morosidade e ineficiência na cobrança, o que culminou na edição de uma lei específica para seus créditos tributários e não tributários, a atual Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/80).

Humberto Theodoro Júnior aponta que a adoção de um regime processual apartado do CPC/1973 para a execução fiscal foi justificada na exposição de motivos do respectivo Projeto, com os seguintes argumentos:

- a) O CPC 1973 deu ao crédito público, no tocante à execução forçada, o mesmo tratamento da nota promissória e da letra de câmbio, enquanto se permitiu que entidades financeiras pudessem se beneficiar até mesmo, em alguns casos, do privilégio da execução extrajudicial;
- b) Se a Constituição assegura o contraditório judicial, ao Estado deve ser garantido um processo expedito de realização da receita pública;
- c) Em face da importância da obrigação pública, hierarquicamente superior a qualquer outro gênero de obrigação ou privilégio de natureza privada,

---

<sup>16</sup> Art. 53. Da decisão que julgar improcedente a ação, o juiz recorrerá, de ofício, para o STF ,si a dívida for da União, ou para o respectivo Tribunal de Apelação, si dos Estados ou Municípios, do Distrito Federal, ou dos Territórios.

Art. 54. O recurso de ofício será interposto por simples declaração do juiz, na própria sentença, assegurado á parte o direito de ser ouvida na instância superior.

<sup>17</sup> BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2015].

predomina, a seu respeito, o interesse público-econômico, financeiro e social. Em consequência [sic], nenhum outro crédito deve ter, em sua execução judicial, preferência, garantia ou rito processual que supere os do crédito público, à exceção de alguns créditos trabalhistas;

d) Há, em diversos textos legais, fora do Código, disposições substantivas antigas que continuam aplicáveis ao crédito público, dificultando a consulta, a orientação jurisprudencial e a própria aplicação da lei<sup>18</sup>.

A Lei de Execuções Fiscais (LEF) promulgada em 22 de setembro de 1980, em substituição ao CPC, como base legislativa para a cobrança da dívida ativa, trouxe como novidade um procedimento específico de cobrança para o ente público, incluindo as autarquias.

O anteprojeto da LEF foi elaborado pela Procuradoria-geral da Fazenda Nacional, com o auxílio de representantes do Instituto da Administração Financeira da Previdência e Assistência Social, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, da Procuradoria Geral da República e diversos setores da sociedade, com a premissa de simplificar e dar maior rapidez ao processo executivo fiscal<sup>19</sup>.

As prerrogativas trazidas para a cobrança do crédito público geraram muitas críticas entre advogados e doutrinadores. O professor Araken de Assis, por exemplo, entende que “o diploma combina ideias autoritárias e rançosas a uma linguagem obscura e confusa”<sup>20</sup>, denotando, já no projeto, “insanáveis vícios de origem” como, por exemplo, a possibilidade de desistência antes da primeira instância sem ônus, e o privilégio da execução de título extrajudicial, quando se deveria dar mais ênfase e celeridade aos títulos judiciais, devido ao longo caminho já percorrido pelo credor.

Segundo Araken de Assis<sup>21</sup>, é imperioso reinterpretar a Lei 6.830/30 à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988)<sup>22</sup>, posterior ao texto legal, e seus princípios, bem como realizar adaptação ao CPC/2015, para assegurar maior contraditório ao executado, como, por exemplo, a necessidade de garantir a execução fiscal para apresentar defesa.

Para Humberto Theodoro Júnior, “um odioso privilégio para a Fazenda se insinuou no art. 26 da Lei 6.830/1980”, no qual se previu que a inscrição de Dívida Ativa sendo

---

<sup>18</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. O anteprojeto de nova lei de execução fiscal. **Revista de Processo**, v. 126, p. 22-39, ago. 2005, p. 23.

<sup>19</sup> SZLAROWSKY, Leon Frejda. Execução fiscal. **Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 17, p. 225-262, 2023.

<sup>20</sup> ASSIS, Araken de. **Manual de execução**. 21. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2020, p. 1466.

<sup>21</sup> ASSIS, Araken de. **Manual de execução**. 21. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

<sup>22</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. [2024].

cancelada, a qualquer título, acarretaria a extinção da execução fiscal, "sem qualquer ônus para as partes"<sup>23</sup>. Para o autor, a autorização para a Fazenda desistir sem um motivo e sem suportar os ônus de sucumbência seriam claramente inconstitucionais<sup>24</sup>.

A LEF foi instrumento menos autoritário que o Decreto-Lei nº 960 e mais simplificada em relação ao procedimento geral adotado pelo CPC/1973, diplomas que regiam as execuções fiscais anteriormente à LEF.

Cabe o registro de que está a se falar de uma Lei de 1980, 8 anos antes da promulgação da CRFB/1988, ou seja, uma lei inovadora à época com a previsão de um rito mais célere, possibilitando ao magistrado, no despacho inicial, por exemplo, determinar citação em todas as modalidades previstas no art. 8º da LEF, bem como já ditar os procedimentos até a avaliação do bem penhorado<sup>25</sup>.

Entretanto, a LEF está defasada para os dias de hoje, pois o procedimento executivo impõe ao judiciário o ônus da cobrança de todos os créditos inscritos em dívida ativa, independentemente de prévia cobrança administrativa ou do valor do débito, aspectos que começam a ser revistos pelo Poder Executivo e pelo Judiciário, conforme se detalha criteriosamente no decorrer deste estudo.

Nesse sentido, cite-se o relatório da Universidade Federal do Rio Grande do Sul sobre execuções fiscais, encomendado pelo Conselho Nacional de Justiça, Pesquisa CNJ - Edital de Seleção nº 01/2009, que já apontava questionamentos ao modelo tradicional de duplicidade de instâncias administrativa e judicial em matéria fiscal, conforme se extrai da conclusão do estudo:

Diante dos dados técnicos e da pesquisa de campo, restam poucas dúvidas sobre a necessidade da reforma institucional no âmbito da justiça fiscal. É contraproducente, irracional, custoso, moroso, replicar a discussão fiscal em dois órgãos que ao fim e ao cabo irão discutir o mesmo tributo, a mesma

---

<sup>23</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. O anteprojeto de nova lei de execução fiscal. **Revista de Processo**, v. 126, p. 22-39, ago. 2005, p. 7.

<sup>24</sup> O entendimento do STJ é que em caso de apresentação de defesa pelo devedor o art. 26 é afastado: A desistência da execução fiscal, após o oferecimento dos embargos, não exime o exequente dos encargos da sucumbência. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 153**. Diário de Justiça, Brasília, 8 mar. 1996.

<sup>25</sup> Art. 7º - O despacho do Juiz que deferir a inicial importa em ordem para:

I - citação, pelas sucessivas modalidades previstas no artigo 8º;

II - penhora, se não for paga a dívida, nem garantida a execução, por meio de depósito ou fiança;

II - penhora, se não for paga a dívida, nem garantida a execução, por meio de depósito, fiança ou seguro garantia; (Redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014)

III - arresto, se o executado não tiver domicílio ou dele se ocultar;

IV - registro da penhora ou do arresto, independentemente do pagamento de custas ou outras despesas, observado o disposto no artigo 14; e

V - avaliação dos bens penhorados ou arrestados.

matéria de prova, o mesmo tempo de contribuição, a mesma base de cálculo e o mesmo fato gerador.

Reformas simples, pontuais, ajudariam a solucionar o problema. As contendas na administração-jurisdição eleitoral, por exemplo, resolvem-se, *coeteris paribus*, dentro do mesmo processo, da mesma justiça, pelo mesmo juiz, de forma célere, sem violar as garantias fundamentais do eleitor e do eleitorado. O processo eleitoral garante o contraditório e a ampla defesa, respeita as liberdades, preserva o Estado Democrático de Direito, sem, entretanto, replicar a mesma matéria em duas esferas independentes de poder e competência.

É chegado, talvez, o momento de se repensar a estrutura institucional do Brasil. Sob o manto do devido processo, da ampla defesa, do contraditório, do ideal de que nenhuma lesão ou ameaça a direito possa ser excluída do poder judiciário, a matéria fiscal vem sendo replicada em duas esferas, tratando do mesmo tributo, das mesmas partes, do mesmo fato gerador. O custo do processo e os recursos que se perdem nesta duplicidade são expressivos. Uma jurisdição-administração integrada, em grau maior ou menor, cuidando do lançamento, da constituição do crédito e dos recursos cabíveis, garantiria o Estado Democrático de Direito, colocaria mais recursos nos cofres públicos e evitaria a elisão fiscal<sup>26</sup>.

Outro estudo digno de destaque, e que sugere o esgotamento do modelo de execução fiscal adotado pela LEF de 1980, foi analisado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e pelo Conselho Nacional de Justiça que, em estudo intitulado *Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal*, entre outros aspectos, detectou o baixo retorno financeiro na cobrança judicial e o elevado custo associado a esse processo.

O resultado das ações de execução fiscal é geralmente extremo: o pagamento (em 33,9% dos casos, no geral, e em 45%, se há citação pessoal) ou a prescrição (27,7%) e o cancelamento da dívida (17%). A arrecadação é, em média, de R\$ 9.960,48, com grande variação se movida pela PGFN (R\$ 36.057,25) ou pelos conselhos (R\$ 1.228,16). (IPEA, 2011. Pg. 34)

Finalmente, o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau, composto basicamente pelo fator mão de obra, pode ser expresso por dois valores distintos: R\$ 4.368,00 e R\$ 1.854,23. Em linhas gerais, o primeiro valor reflete o custo ponderado da remuneração dos servidores envolvidos no processamento da execução fiscal ao longo do tempo em que a ação tramita; o segundo valor reflete o custo da remuneração destes servidores em face do tempo operacional das atividades efetivamente realizadas no processo, acrescido do custo fixo (despesas de capital e custeio) estimado em R\$ 541,11. A diferença entre os dois valores explicasse pelo fato de que os custos agregados pelo tempo em que o processo permanece parado e pela mão de obra indireta, embutidos no primeiro valor, são excluídos do segundo<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal) a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa**: relatório final da pesquisa jus-doutrinária comparada, realizada pela Faculdade de Direito da UFRGS. Porto Alegre, UFRGS, 2010-2011. 2 v.

<sup>27</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011, p. 67.

Outro fator que reforça a percepção de esgotamento pode ser extraído do *Estudo sobre execuções fiscais no Brasil*, realizado pelo Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário, que, dentre as conclusões sobre o grau de recuperabilidade nos processos de execução fiscal, chegou aos seguintes números:

A União arrecada praticamente 75% a mais do que arrecadam os Estados e 55% a mais do que o INSS. O esforço de arrecadação em todos os níveis, embora significativo em termos absolutos, não atinge 1% do estoque da Dívida Ativa dos entes federados e da autarquia<sup>28</sup>.

Além disso, destaque-se o recente relatório do Conselho Nacional de Justiça, *Justiça em números 2024*<sup>29</sup>, já comentado neste estudo, que revela que, no Poder Judiciário, a taxa de congestionamento das execuções fiscais é de 87,8%<sup>30</sup>, ou seja, a cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2023, apenas 12 foram baixados.

Todos os estudos mencionados anteriormente sugerem o esgotamento da modelo adotado atualmente, uma vez que a centralização de toda a discussão no Poder Judiciário acaba por gerar uma infinidade de procedimentos e medidas que tornam lentas e ineficientes as resoluções da cobrança. O resultado é uma justiça que se transformou em uma espécie de instância especializada em cobrança de créditos públicos, na qual, muitas vezes, o gasto gerado pela atividade de cobrança supera o valor do crédito a ser recuperado<sup>31</sup>.

O excesso de formalidade no rito da LEF também é criticado pela doutrina. Mesmo após ultrapassar toda uma fase administrativa, a garantia possibilita a suspensão do procedimento de cobrança e gera um novo processo de conhecimento para rediscussão do crédito e os atos processuais só se desenvolvem com reiteradas intimações do devedor, conforme aponta Cássio Benevenuto de Castro.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil**. São Paulo, SP: Ministério da Justiça, ago. 2007, p. 51.

<sup>29</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024.

<sup>30</sup> Segundo o Conselho Nacional de Justiça, a taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **03 - Taxa de congestionamento**. Brasília: CNJ, 2014.

<sup>31</sup> De acordo com estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, *Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal*, o valor gasto por execução fiscal é de aproximadamente R\$ 4.300, valores referentes ao ano da pesquisa. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011.

Intuitivo concluir que a execução fiscal nasce e se desenvolve, desde o berço, à conta-gotas, à medida que ela nasce travada com uma espécie de *efeito suspensivo* subliminar: se o devedor garantir a execução tudo fica parado, como se nada tivesse acontecido, como se a execução existisse apenas “no papel”, e não no mundo da vida. O clássico primado da segurança jurídica da modernidade iluminista. Além do prosseguimento da execução fiscal *secundum eventum citationis* e segundo a garantia da execução, a LEF deixa evidente o formalismo excessivo quanto ao ato processual isolado da “intimação”<sup>32</sup>.

O autor credita esse excesso de formalismo à escola processualista dominante à época da edição do CPC/1973, que também influenciou a formulação da Lei de execuções fiscais de 1980. Porquanto existia uma separação estanque entre o direito processual e o direito material, não se preocupou o legislador em fornecer ferramentas para que o operador do direito aproximasse o processo da realidade do direito material, sendo, justamente, a principal questão de sua época reforçar a independência dogmática do processo civil<sup>33</sup>.

Em interessante passagem, Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy<sup>34</sup> relata que Rubens Gomes de Sousa, mentor do atual Código Tributário Nacional (CTN), endereçou carta ao então deputado federal, que, anos depois se tornaria Ministro do STF, Aliomar Baleeiro, tentando inserir uma justiça fiscal especializada no texto constitucional que se discutia. Isso, àquela época, já indicava uma preocupação com a duplicidade de instâncias, administrativa e judicial e a falta de especialização da justiça fiscal<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> CASTRO, Cássio Benevenuti de. A execução fiscal e as suas crises de instância. **EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 68, p. 28-59, mar./maio 2015, p. 34.

<sup>33</sup> CASTRO, Cássio Benevenuti de. A execução fiscal e as suas crises de instância. **EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 68, p. 28-59, mar./maio 2015, p. 42-34.

<sup>34</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal no direito tributário comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 12-13.

<sup>35</sup> Eis o texto da citada carta:

Prezado amigo Dr. Baleeiro:

Muito obrigado pelo seu telegrama de 13, e pela remessa do Projeto final da Constituição.

A derrota da sua emenda prevendo expressamente a criação de uma justiça fiscal especializada explica, provavelmente, porque o Ministério da Fazenda, depois de ter nomeado uma comissão para estudar o assunto, aparentemente deixou morrer a questão. Dessa comissão fazia parte o Tito Rezende, que me trouxe a par dos trabalhos, e me disse que foi redigido e entregue ao Ministro um projeto instituindo um tribunal com sede no Rio, equivalente ao Tribunal Federal de Recursos, porém composto de igual número de funcionários da Fazenda e de juristas especializados. Disse-me o Tito que o Ministro mostrava grande interesse pelo assunto; a mim mesmo o Dr. Gastão falou no caso, mostrando conhecer o meu trabalho de 1943, e dizendo-me que era uma das realizações que contava deixar pelo menos bem encaminhadas, como, aliás, prometera em seu discurso de posse. O seu telegrama veio dar-me a explicação de porque tudo isso parece ter sido abandonado. É claro que tendo assim pressentido a reação da Assembléia [sic], o Ministério não iria encaminhar um projeto fadado à derrota. Aliás, a atitude da Câmara no assunto foi intransigente, pois não só rejeitou a sua emenda como suprimiu no capítulo do Poder Judiciário o dispositivo que dava poderes à lei ordinária para criar outros tribunais ou juízos. Nem mesmo os Estados poderão instituir tribunais fiscais, que fossem desmembramentos dos Tribunais de Apelação, uma vez que a faculdade de criar tais tribunais está subordinada à alçada. Acho pena, por quanto se poderia ter aproveitado a oportunidade para fazer algo que me parece muito necessário, mesmo porque a solução dos tribunais administrativos, além de evidentemente parcial, não parece ter provado bem. Não sei qual seja a sua opinião e experiência com o tribunal dessa natureza que existe na Bahia, mas os Conselhos de Contribuintes são um desastre e o Tribunal de Impostos e Taxas de São Paulo começou bem, mas

Até os dias de hoje, a LEF sofreu apenas três modificações legislativas: Leis nº 11.051/2004<sup>36</sup>, 11.960/2009<sup>37</sup> e 13.043/2014<sup>38</sup>, que trataram, basicamente, de prescrição intercorrente, seguro-garantia e liquidação de garantia, apenas depois do trânsito em julgado.

A primeira modificação ocorreu através da Lei nº 11.051/2004, que acrescentou o §4º no art. 40, com a seguinte redação: “Se da decisão que ordenar o arquivamento tiver decorrido o prazo prescricional, o juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato”<sup>39</sup>.

Trata-se de importante medida que possibilitou o reconhecimento de ofício pelo juiz da prescrição intercorrente, após ouvida a Fazenda Pública, dando impulso ao reconhecimento da prescrição, em casos de processos de execução com muito tempo de tramitação e pouca ou nenhuma efetividade.

Na mesma linha, a Lei nº 11.960/2009 acrescentou o §5º ao art. 40 da LEF, dispensando “A manifestação prévia da Fazenda Pública prevista no §4º deste artigo”, nos casos de execução fiscal com valor inferior “ao mínimo fixado por ato do Ministro de Estado da Fazenda”<sup>40</sup>, o que tem aplicabilidade direta para a PGFN, nos casos em que a portaria do Ministério da Fazenda apresenta um valor mínimo para execução, e, entenda-se, também para os demais Entes por regulamentação própria de valor.

A Lei nº 13.043/2014 modificou os art. 7º, II, art. 9º, II e § 2º e 3º, art. 15º, I e art. 16,

---

decaiu muito. Por outro lado, a competência federal para legislar sobre o direito financeiro é interessantíssima, e a elaboração de um código deveria ser uma das primeiras preocupações da legislatura ordinária. Seria interessantíssimo colaborar nesse trabalho, principalmente "de fora"... Isto é, fora das correntes políticas. Mais uma vez muito grato, abraça-o o amigo, (Rubens Gomes de Sousa) (Arquivo da Fundação Getúlio Vargas, referente a Aliomar Baleeiro, carta de Rubens Gomes de Sousa, datada de 28 de agosto de 1946). GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal no direito tributário comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 12-13.

<sup>36</sup> BRASIL. **Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins não cumulativas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

<sup>37</sup> BRASIL. **Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009**. Altera e acresce dispositivos às Leis nos 9.639, de 25 de maio de 1998, e 11.196, de 21 de novembro de 2005, para dispor sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

<sup>38</sup> BRASIL. **Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014**. Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

<sup>39</sup> BRASIL. **Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins não cumulativas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

<sup>40</sup> BRASIL. **Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009**. Altera e acresce dispositivos às Leis nos 9.639, de 25 de maio de 1998, e 11.196, de 21 de novembro de 2005, para dispor sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009.

II, acrescentando em todos eles a previsão de garantia por seguro garantia<sup>41</sup>, ao lado da fiança bancária. Essa previsão atualizou as formas de garantia já utilizadas pelos devedores, facilitando o acesso aos embargos e à oposição de defesa.

Por fim, a Lei nº 14.689/2023 acrescentou no art. 9º o § 7º, e definiu, como mais uma forma de proteção ao devedor, que

As garantias apresentadas na forma do inciso II do *caput* deste artigo somente serão liquidadas, no todo ou parcialmente, após o trânsito em julgado de decisão de mérito em desfavor do contribuinte, vedada a sua liquidação antecipada<sup>42</sup>.

Apesar dessas mudanças, ao longo dos mais de 40 anos de vigência, hoje, a legislação apresenta dificuldade para atingir seu objetivo principal: a recuperação efetiva do crédito conforme apontado pelo Conselho Nacional de Justiça em seu relatório anual da *Justiça em números 2021*<sup>43</sup>, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capazes de satisfazer o crédito tributário já adotadas sem sucesso pela administração fazendária, ou pelo conselho de fiscalização profissional, e o que chega para ser cobrado no Judiciário são títulos de dívidas já cobradas por outras vias e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação.

Conforme analisa o Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), Marcelo Alexandre do Valle Thomaz<sup>44</sup>, com a evolução da tecnologia, ritos processuais e demais mudanças ocorridas nas últimas quatro décadas, alguns projetos de lei foram elaborados para tentar atualizar a legislação, dar mais efetividade ao processo executivo fazendário e torná-lo mais administrativo. Citem-se e comentem-se alguns destes projetos.

---

<sup>41</sup> A definição de Seguro Garantia, segundo o *site* da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP: “Seguro Garantia é o seguro que visa a garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador junto ao segurado no objeto principal. Em outras palavras, é o seguro destinado a garantir/cobrir um objeto principal contra o risco de default/inadimplemento, pelo tomador, de obrigações garantidas.

Na prática, mediante o pagamento de prêmio, a seguradora obriga-se ao pagamento da indenização, caso o tomador não cumpra a obrigação garantida, conforme estabelecido no objeto principal ou em sua legislação específica, respeitadas as condições e limites estabelecidos no contrato de seguro.” BRASIL. Ministério da Fazenda. Superintendência de Seguros Privados. **Seguro garantia**. Brasília, DF: SUSEP, 13 dez. 2024.

<sup>42</sup> BRASIL. **Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023**. Disciplina a proclamação de resultados de julgamentos na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf); dispõe sobre a autorregularização de débitos e a conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

<sup>43</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2021**: ano base 2020. Brasília, DF: CNJ, 2021.

<sup>44</sup> THOMAZ, Marcelo Alexandre do Valle. Algumas considerações sobre a Lei de Execuções Fiscais e sobre alguns projetos de lei que pretendem modificá-la. **Revista Eletrônica dos Grupos de Estudos da EJEJF**. Belo Horizonte, jul. 2022, p. 18-19.

- a) Projeto de Lei nº 2.412, de 2007, de autoria do Deputado Regis Oliveira (Partido Social Cristão - PSC/SP). A execução fiscal passa a ser administrativa, ou seja, tramita em órgãos administrativos, e não perante o Poder Judiciário, o qual somente será acionado, caso o executado ofereça embargos que poderão ser em relação à execução fiscal, à arrematação ou à adjudicação. Essa possibilidade de acionar o judiciário seria a maneira de não se violar o princípio da inafastabilidade da jurisdição<sup>45</sup>.

Chama a atenção o fato de o Projeto de Lei (PL) de 2007 ter trazido previsões que, embora de forma não idêntica, foram posteriormente, ou adotadas pela PGFN, ou abraçadas pela jurisprudência, como por exemplo a fixação de valor mínimo para acionar o judiciário, conversão antecipada do valor penhorado em dinheiro e, principalmente, a investigação administrativa de bens do executado e indisponibilidade de bens antes da execução.

Durante sua tramitação na Câmara dos Deputados, o PL teve vinte e dois outros projetos apensados, mas, nunca foi apreciado de forma definitiva pelo plenário da Câmara e, atualmente, encontra-se na situação de “Aguardando Criação de Comissão Temporária da MESA”.

- a) PL nº 5.080, de 2009, elaborado a partir de proposta formulada por comissão formada no âmbito do Conselho da Justiça Federal, coordenada pelo falecido Ministro do STF Teori Zavascki, e contou com a participação de acadêmicos da área jurídica, e valendo-se de ideias do anteprojeto de lei de execução fiscal administrativa idealizado pela PGFN, na pessoa do Procurador-Geral Dr. Luís Inácio Lucena Adams. O referido Projeto tem como autor o Senador Marcos do Val (Podemos/ES)<sup>46</sup>.

Sua principal mudança é a ampliação da fase administrativa de cobrança, com possibilidade de a Fazenda Pública penhorar bens do devedor, sem determinação judicial. O contribuinte, depois de notificado, terá o prazo de 60 dias para pagar o débito e, caso não o faça, será efetuada a constrição, abrindo prazo de 30 dias para a Fazenda pública ajuizar a ação de execução fiscal, sendo que, no despacho inicial do juiz deferindo a inicial, a

<sup>45</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil**. São Paulo, SP: Ministério da Justiça, ago. 2007; OLIVEIRA, Regis. **Projeto de Lei nº 2.412, de 12 de novembro de 2007**. Dispõe sobre a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 12 nov. 2007, p. 12.

<sup>46</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.080, de 16 de abril de 2009**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 20 abr. 2009.

construção preparatória será convalidada em arresto ou sequestro. Caso não sejam encontrados bens, não será ajuizada a ação de execução fiscal, sendo arquivados os autos do procedimento administrativo, quando, então, começará a contagem do prazo prescricional<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> THOMAZ, Marcelo Alexandre do Valle. Algumas considerações sobre a Lei de Execuções Fiscais e sobre alguns projetos de lei que pretendem modificá-la. **Revista Eletrônica dos Grupos de Estudos da EJEJF**. Belo Horizonte, jul. 2022, p. 13-14.

O contraditório, a ampla defesa do executado e o acesso ao Judiciário são sempre um ponto controverso sobre o tema da execução na fase administrativa. O referido Projeto busca assegurar esses direitos mediante cinco modificações:

1) a desnecessidade de garantir o crédito para impugnar a execução no judiciário; 2) maior prazo para apresentação dos embargos (até noventa dias contados da notificação da inscrição em dívida ativa); 3) possibilidade de apresentar, no âmbito administrativo, impugnação de préexecutividade; 4) a constrição de bens pela administração só ocorre após o executado deixar de apresentar garantia no prazo de sessenta dias da respectiva notificação; e 5) possibilidade de o executado requerer e obter do juízo federal liminar para suspender o curso da execução<sup>48</sup>.

Uma importante previsão do projeto de lei é a criação do Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes (SNIPC), o qual centralizaria as informações hoje disponíveis, em sua grande parte, apenas para a União, inclusive em relação aos dados gerenciados pela Receita Federal, como, por exemplo, informações sobre patrimônio, rendimentos, endereços, dentre outras informações dos contribuintes cadastradas nos Cartórios de Registro de Imóveis, Bolsa de Valores, Banco Central do Brasil, ou seja, uma infinidade de informações as quais poderiam ser acessadas também pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conforme trata o capítulo 4 desta dissertação, a ausência de informações é até hoje um dos principais gargalos para a implementação de uma cobrança prévia pelos municípios e um dos motivos da ineficiência das suas execuções, que poderia ter avançado bastante com a criação do SNIPC.

Atualmente, o projeto encontra-se apensado ao PL 2.412/2007 e aguarda a criação de comissão temporária pela MESA.

- b) PL nº 4.257, de 2019, de autoria do ex-Senador Antônio Anastasia (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB/MG), não substituiu a Lei de Execução Fiscal, mas apenas acrescenta-lhe alguns artigos, possibilitando que o executado opte pela adoção do juízo arbitral, e permitindo, ainda, que a Fazenda Pública faça a execução administrativa da dívida<sup>49</sup>.

Segundo Antônio Anastasia, na fase administrativa, a Fazenda Pública notifica o

---

<sup>48</sup> BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.080, de 16 de abril de 2009**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 20 abr. 2009, p. 17.

<sup>49</sup> ANASTASIA, Antonio. **Projeto de Lei nº 4.257/2019**. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Senado Federal, 6 ago. 2019.

devedor, enviando-lhe cópia da certidão de dívida ativa, podendo, inclusive, proceder à lavratura da penhora, caso não haja pagamento espontâneo, averbando tal fato no registro do imóvel ou do veículo, além de poder realizar o leilão extrajudicial do bem. O projeto de lei não seria utilizado para a execução de qualquer tributo, mas, somente aqueles decorrentes da propriedade, móvel ou imóvel. Após a penhora de bens, o devedor é novamente notificado para pagar a dívida, podendo oferecer embargos, os quais suspendem o prazo prescricional<sup>50</sup>.

O PL chegou a ter relatório legislativo apresentado, com parecer favorável à sua aprovação, na Comissão de Constituição de Justiça do Senado em 2021, pelo Senador Tasso Jereissati, porém, antes de ser votado, foi redistribuído e aguarda, desde então, um novo relatório.

- c) PL nº 6.204, de 2019, de autoria da Senadora Soraya Thronicke<sup>51</sup> (Partido Social Liberal - PSL/MS).

De acordo com Soraya Thronicke, o tabelião de protestos assume a função de agente de execução, passando a ter poderes para realizar a execução administrativa do débito, inclusive com a prática de expropriação de bens. Caso tenha dúvidas, o referido agente fará consulta ao juízo competente que as sanará. A defesa do devedor será feita através de embargos judiciais, mas sem necessidade de prévia segurança do juízo.

Assim, há a desjudicialização da execução fiscal, que passa a ser feita de forma administrativa, somente sendo levada à apreciação do Poder Judiciário, caso o devedor apresente defesa. Haveria, então, revogação completa da Lei nº 6.830/1980, sendo a execução fiscal regida pelo que consta do projeto e pelo CPC<sup>52</sup>.

O projeto de lei sofreu diversas emendas e ainda aguarda designação de relator na Comissão de Constituição e Justiça do Senado.

- d) Por fim, o recente PL nº 2.488, de 2022, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> THOMAZ, Marcelo Alexandre do Valle. Algumas considerações sobre a Lei de Execuções Fiscais e sobre alguns projetos de lei que pretendem modificá-la. *Revista Eletrônica dos Grupos de Estudos da EJEJF*. Belo Horizonte, jul. 2022, p. 13-14.

<sup>51</sup> THRONICKE, Soraya. **Projeto de Lei nº 6.204, de 20 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2019.

<sup>52</sup> THOMAZ, Marcelo Alexandre do Valle. Algumas considerações sobre a Lei de Execuções Fiscais e sobre alguns projetos de lei que pretendem modificá-la. *Revista Eletrônica dos Grupos de Estudos da EJEJF*. Belo Horizonte, jul. 2022, p. 17.

<sup>53</sup> PACHECO, Rodrigo. **Projeto de Lei nº 2.488/2022**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos

(Partido Social Democrático - PSD/MG), resultado da atuação conjunta do Legislativo e do Judiciário, através da Comissão de Juristas presidida pela Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Regina Helena Costa, instituída pelo Ato Conjunto do Presidente do Senado e do STF nº. 1/2022, “para apresentar anteprojetos de proposições legislativas tendentes a dinamizar, unificar e modernizar o processo administrativo e tributário nacional”<sup>54</sup>.

Conforme aponta a própria exposição de motivos desse projeto:

O documento está dividido em cinco grandes capítulos que, com medidas disruptivas, refundam a relação entre Fisco e contribuinte, reconhecendo ao Poder Judiciário o seu papel de solucionar processos que exijam o efetivo enfrentamento de controvérsias jurídicas: (i) Disposições introdutórias, (ii) Do procedimento para inscrição em dívida ativa e do controle de legalidade dos créditos, (iii) Da cobrança extrajudicial da dívida ativa, (iv) Da cobrança judicial da dívida ativa e (v) Disposições finais<sup>55</sup>.

Um ponto interessante da proposta é uma atração de ônus maior para o Poder Executivo, que deve evitar fazer inscrição em dívida e ajuizamento a qualquer custo. A título de exemplo, o PL veta a inscrição em dívida de débitos, em desconformidade com entendimento firmado em precedentes qualificados do STF ou do STJ, ou que contrariem orientação vinculante firmada no âmbito administrativo do próprio ente público, consolidada em súmula administrativa.

Além disso, existe a possibilidade de oferecimento de garantia prévia na fase administrativa, de instauração de execução extrajudicial de dívida ativa de pequeno valor, de dívida de valor consolidado inferior a 60 salários mínimos, no caso da União, de autarquias e fundações, e 40 salários mínimos para estados, Distrito Federal, municípios e respectivas autarquias e fundações de direito público. Nesse caso, o judiciário só atuaria por iniciativa do devedor, através da propositura de embargos à execução.

---

Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2022.

<sup>54</sup> PACHECO, Rodrigo. **Projeto de Lei nº 2.488/2022**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2022, p. 49.

<sup>55</sup> PACHECO, Rodrigo. **Projeto de Lei nº 2.488/2022**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2022, p. 49.

Importante citar que o PL 2.488, de 2022 traz métodos de autocomposição e consensualidade obrigatórios, sob pena de indeferimento da inicial, deixando o judiciário como a *ultima ratio*.

Atualmente, este é o PL que se encontra em fase mais avançada, tendo sido seu relatório apresentado e aprovação definitiva do substitutivo na Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito do Senado Federal, no dia 12 de junho de 2024. Apesar da decisão terminativa da comissão, foi apresentado recurso para análise da matéria em Plenário, postergando, momentaneamente, o envio do PL para a Câmara dos Deputados.

Por outro lado, o CPC, aplicado apenas às execuções entre particulares, tem vivido constante movimentação e sofrido atualizações nas últimas décadas, sendo exemplo disso a criação de juizados especiais<sup>56</sup> com procedimentos simplificados para débitos de baixo valor, previsão de medidas atípicas na execução<sup>57</sup> e outros.

Cabe destacar que, apesar de grande efetividade prática e da previsão de aplicação subsidiária do CPC pela LEF, as medidas atípicas não podem ser aplicadas nas cobranças de créditos fazendários, conforme entendimento da Primeira Turma, ao julgar o HC 453.870/PR<sup>58</sup>.

Segundo o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho<sup>59</sup>, o Estado já é "superprivilegiado" em sua condição de credor, dispondo de varas especializadas para a condução das ações, um corpo de procuradores voltado para essas causas e uma lei própria para regular o procedimento (Lei 6.830/1980), com privilégios processuais específicos. Entretanto, tais "privilégios", sem legislação e procedimentos adequados, têm se mostrado inócuos.

Em conclusão, embora as tentativas de promulgação de uma nova legislação tendam a seguir uma direção similar, isto é, a procura por uma participação mais ativa do poder executivo, antes da instauração das execuções fiscais, a denominada "desjudicialização", houve pouco avanço em relação ao arcabouço legal que regula esta matéria no Brasil, desde a

---

<sup>56</sup> BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021].

<sup>57</sup> Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

<sup>58</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 453.870/PR. Constitucional. Habeas Corpus. Direitos e Garantias Fundamentais. Processual Civil [...]. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 25 jun. 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 15 ago. 2019.

<sup>59</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 453.870/PR. Constitucional. Habeas Corpus. Direitos e Garantias Fundamentais. Processual Civil [...]. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 25 jun. 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 15 ago. 2019.

década de 1980, destarte perpetuando um procedimento processual lento que sobrecarrega o sistema judiciário brasileiro e apresenta uma eficiência limitada na administração das execuções fiscais.

## 2.2 O princípio da eficiência administrativa

Antes de se abordarem as estratégias implementadas com o intuito de tornar mais eficientes não apenas as execuções fiscais, mas também toda a administração da dívida ativa, é essencial esclarecer o conceito do termo eficiência e sua aplicação na administração pública e na área administrativa para a gestão do crédito tributário, como um princípio do Direito<sup>60</sup>.

A ideia central deste capítulo é dissertar sobre a eficiência administrativa como um princípio constitucional, e como ela deve nortear a atuação dos servidores do Executivo, Legislativo e Judiciário, apontando conceitos doutrinários, balizas para se verificar e avaliar nos capítulos subsequentes, determinadas atividades implementadas pela União, como meio eficiente a ser replicado em âmbito municipal<sup>61</sup>.

### 2.2.1 Princípio da eficiência administrativa: contextualização histórica

O princípio da eficiência administrativa é um dos pilares de atuação da administração pública, com previsão destacada no caput do art. 37 da CRFB/1988, que menciona os princípios aos quais a administração obedecerá, juntamente com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Entretanto, antes da previsão expressa na Constituição, a eficiência já estava presente como um dos deveres infraconstitucionais do agente público, exigindo resultados positivos em sua atuação, não devendo se limitar a atuar dentro dos parâmetros legais, mas, sim, buscar agir com presteza, perfeição e rendimento funcional<sup>62</sup>.

Dois diplomas legais que tratam da estrutura da Administração Federal previram a atuação do agente público de maneira eficiente: o Decreto-lei nº 200/1967<sup>63</sup> e o Plano Diretor

---

<sup>60</sup> Embora a eficiência esteja presente em diversos ramos do direito e também em outras áreas como a economia, o objetivo deste capítulo é contribuir para delimitar um conceito de eficiência administrativa para ser aplicado na gestão do crédito tributário.

<sup>61</sup> No presente estudo o município que será utilizado como estudo de caso será o de Belo Horizonte, restringindo as conclusões sobre a aplicação ou não dos procedimentos de eficiência na gestão da dívida ativa da União a apenas esse município.

<sup>62</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 102.

<sup>63</sup> BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990].

de Reforma do Estado de 1995<sup>64</sup>.

O primeiro, o Decreto-lei nº 200/67, foi publicado em um período de ditadura no Brasil e elaborado com base nas atribuições concedidas ao então Presidente, pelo Ato Institucional nº 4.

Para Hely Lopes Meirelles<sup>65</sup>, a previsão do Decreto-lei nº 200/1967, quando submete toda atividade do Executivo ao controle de resultado (arts. 13 e 25, V), fortalece o sistema de mérito (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta à supervisão ministerial, no que tange à eficiência administrativa (art. 26, III), e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100), está impondo ao administrador público o dever de eficiência.

Apesar de não tratar a eficiência de forma direta, como ocorre no segundo diploma, ao prever sistemas de controle de resultado, mérito e supervisão entre a administração direta e indireta e, até mesmo dispensa por ineficiência, referido Decreto-lei incorpora à administração pública a obrigação de atuar com o melhor rendimento profissional possível.

Em 21 de setembro de 1995, após a elaboração pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovação da Câmara de Reforma do Estado<sup>66</sup>, foi encaminhado ao então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Na mensagem de aprovação do texto, o Presidente pontuou que o país vivia uma crise nos serviços da administração pública e que precisava de bases mais modernas e racionais. À época, a implantação de uma administração pública formal baseada em princípios racional-burocráticos conseguiu combater problemas como o clientelismo e o nepotismo, mas, criou um sistema orientado para padrões hierárquicos rígidos e concentrado no controle de processos e não de resultados, culminando em uma administração pública lenta e ineficiente “para a magnitude e complexidade dos desafios que o país passou a enfrentar diante da globalização econômica”<sup>67</sup>.

No texto do Plano, são apontadas três formas de administração pública que se sucedem no tempo, sem que as anteriores tenham sido completamente abandonadas, a saber:

---

<sup>64</sup> BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. 1995, Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995.

<sup>65</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 102.

<sup>66</sup> A Câmara da Reforma do Estado contava com a seguinte composição: Presidente: Clóvis Carvalho – Ministro Chefe da Casa Civil. Membros: Luiz Carlos Bresser Pereira – Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado; Paulo Paiva – Ministro do Trabalho; Pedro Malan – Ministro da Fazenda; José Serra – Ministro do Planejamento e Orçamento; Gen. Benedito Onofre Bezerra Leonel – Ministro Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

<sup>67</sup> BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. 1995, Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995, p. 9-10.

- a) **Administração Pública Patrimonialista:**
- ✓ na qual o Estado funciona como uma extensão do poder do soberano e a corrupção e o nepotismo são a ela inerentes;
- b) **Administração Pública Burocrática:**
- ✓ surge com o Estado Liberal e como forma de combater a corrupção e o nepotismo. Tem como principais características o carreirismo, a hierarquia funcional, a impessoalidade e o formalismo. O controle e a garantia do poder do Estado transformam-se na própria razão de ser do funcionário, ou seja, a atuação foca os meios e não o resultado. Com o aumento das demandas do Estado, a ineficiência e lentidão do funcionário, devido ao excesso de burocracia, acabam por inviabiliza-lo;
- c) **Administração Pública Gerencial:**
- ✓ surge na metade do século XX, devido à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e a globalização da economia mundial, que passaram a exigir mais agilidade e eficiência dos serviços estatais.

Na administração pública gerencial, nas exatas palavras extraídas do Plano ora estudado, a estratégia se orienta

para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)<sup>68</sup>.

Com a proposta de mudar a Administração para um modelo gerencial, apresentou-se um modelo de transição baseado em três pontos:

- a) institucional-legal;
- b) cultural;
- c) aperfeiçoamento da gestão pública.

---

<sup>68</sup> BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. 1995, Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995, p. 22.

Um desses pilares da reforma, o “institucional-legal”, três anos depois, deu origem à Emenda Constitucional nº 19 de 1998<sup>69</sup>, alterando o texto do art. 37, *caput* da CRFB/1988, para incluir a Eficiência como um dos Princípios norteadores da atuação da Administração Pública<sup>70</sup>.

### 2.2.2 Conceito do princípio constitucional da eficiência administrativa

A Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998<sup>71</sup> introduziu a Eficiência como um princípio fundamental da administração pública, mudança que gerou diversos estudos pela doutrina, para explicar o significado e as consequências da implementação dessa regra dentro do Direito Público.

Variados conceitos foram atribuídos pela doutrina ao Princípio da Eficiência administrativa.

Inicialmente, discute-se a definição da Professora e Ex-Procuradora do Estado de São Paulo, Maria Sylvia Zanella de Pietro.

---

<sup>69</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 1998.

<sup>70</sup> Interessante notar que, quase trinta anos após a Reforma Administrativa que deu origem ao Princípio da Eficiência, tramita no Congresso Nacional uma nova Reforma Administrativa, PEC 32/2020, com justificativa também na atual estrutura dos servidores públicos e na necessidade de se adaptar o serviço público ao mundo atual “A estrutura complexa e pouco flexível da gestão de pessoas no serviço público brasileiro torna extremamente difícil a sua adaptação e a implantação de soluções rápidas, tão necessárias no mundo atual, caracterizado por um processo de constante e acelerada transformação”, e em “(a) modernizar o Estado, conferindo maior dinamicidade, racionalidade e eficiência à sua atuação; (b) aproximar o serviço público brasileiro da realidade do país; e (c) garantir condições orçamentárias e financeiras para a existência do Estado e para a prestação de serviços públicos de qualidade.”, temas que também justificaram a reforma de 1995 O Princípio da Eficiência Administrativa colocado na constituição através da EC 19/1998, oriundo do plano de reforma da administração de 1995, é uma diretriz que precisa de ações concretas para sua efetivação. O simples incremento de princípios na Constituição sem uma atuação efetiva para concretizá-lo pelo Estado acaba por esvaziar o Princípio. Nesse sentido, transcrevo os novos princípios propostos pela PEC 32/2020, que pouco se distinguem dos já existentes, vejamos “A modernização da concepção do Estado também está exemplificada por meio do aprimoramento dos princípios que regem a Administração pública, com a inclusão no texto constitucional dos princípios da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, subsidiariedade e boa governança pública ao lado dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que constam no *caput* do art. 37 da Carta Magna.” BRASIL. **Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição, nº 32 de 03 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 3 set. 2020, p. 12-13.

<sup>71</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 1998.

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público<sup>72</sup>.

O conceito talhado pela autora decorre da interpretação dada ao princípio por Hely Lopes Meirelles<sup>73</sup>, mesmo antes da emenda constitucional, que tratava da eficiência como um dos deveres da Administração Pública, a saber:

[...] o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. ” Acrescenta ele que: “esse dever de eficiência bem lembrado por Carvalho Simas, corresponde ao ‘dever de boa administração’ da doutrina italiana, o que já se acha consagrado, entre nós, pela Reforma Administrativa Federal do Dec.-lei 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao *controle de resultado* (arts. 13 e 25, V), fortalece o *sistema de mérito* (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a *supervisão ministerial* quanto à *eficiência administrativa* (art. 26, III) e recomenda a *demissão ou dispensa* do servidor comprovadamente *ineficiente* ou *desidioso* (art. 100)<sup>74</sup>.

Retomando e analisando a ideia central de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>75</sup> eficiência, de maneira simplista, pode ser definida como a prática que utiliza menos recursos e alcança melhores resultados<sup>76</sup>. Trata-se, portanto, de uma concepção que associa os meios aos resultados, e é utilizada para a avaliação de um determinado procedimento. É uma espécie de medida de avaliação da aplicação dos recursos existentes, em função da finalidade que se está a buscar<sup>77</sup>.

Ainda, dentro do conceito apresentado, pode-se compreender que é responsabilidade dos agentes públicos e da Administração Pública identificarem e empregarem os meios mais adequados para se alcançarem os melhores resultados possíveis em suas ações<sup>78</sup>.

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 250.

<sup>73</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 102.

<sup>74</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 102.

<sup>75</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

<sup>76</sup> Dentre as diversas classificações existentes sobre o conceito de eficiência também existem algumas fora do Direito. Cabe destaque para a do italiano Vilfredo Pareto que definiu a eficiência como a situação em que é impossível melhorar a utilidade de uma das pessoas sem reduzir a de outra, nesse momento, para o Economista, chegamos no “Ótimo de Pareto” ou “Pareto Eficiente”. PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. v. 1- 2.

<sup>77</sup> MENEZES, Paulo Sousa Leão. **A eficiência administrativa e a administração tributária**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

<sup>78</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

As interpretações sobre o princípio da eficiência na administração pública apresentadas pela doutrina brasileira divergem em relação à ênfase dada a diferentes aspectos estruturais. No entanto, em regra, as abordagens partem de uma análise dos meios e dos resultados utilizados para se determinar a eficiência dos atos administrativos. A esta altura, vale examinar alguns exemplos de conceitos adotados pela mais respeitada doutrina do Direito Administrativo.

A eficiência, em relação aos administradores, é um simples problema de otimização de meios; para o jurista, ela diz respeito, tanto à otimização dos meios, quanto à qualidade do agir final. Recorde-se que o administrador público está obrigado a agir, tendo como parâmetro o melhor resultado, e mediante consulta ao princípio da proporcionalidade<sup>79</sup>.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da eficiência deriva de um princípio superior chamado de Princípio da boa administração, que, segundo ele, citando Guido Falzone, seria “desenvolver a atividade administrativa de modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”<sup>80</sup>

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho aponta que o princípio da eficiência “significa que os fins buscados pela Administração devem ser realizados segundo o menor custo econômico possível, o que não é sinônimo da obtenção do maior lucro”. Para o autor, por não buscar lucro, como acontece nas atividades econômicas, deve ser preferida ‘a expressão princípio da eficácia administrativa’, para reduzir o risco de transposição indevida dos conceitos econômicos para a dimensão estatal”<sup>81</sup>.

Alexandre Santos de Aragão, apontando no mesmo sentido dos meios e resultados afirma que:

a eficiência não pode ser entendida apenas como maximização financeira, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incubem ao Estado, que deve obter da maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o Estado, inclusive de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> FREITAS *apud* MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2014, p. 113.

<sup>80</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo brasileiro**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 125.

<sup>81</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 223.

<sup>82</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2012, p. 175.

Os resultados práticos da aplicação das normas jurídicas não constituem preocupação apenas sociológica, mas, muito pelo contrário, são elementos essenciais para determinar como, a partir de dados empíricos, elas devam ser interpretadas (ou reinterpretadas), legitimando a sua aplicação<sup>83</sup>.

Em suma, a busca pelo princípio da eficiência na administração pública é uma decorrência lógica e necessária da atuação de um cidadão como servidor público. Os agentes públicos devem utilizar os meios disponíveis de forma otimizada, e estar em constante busca por melhorias nesses meios, para alcançar os melhores resultados possíveis. Este princípio transcende a mera legalidade, constituindo-se como um imperativo ético e profissional.

A atuação eficiente deve se refletir na prática, e esta se consegue, por meio da qualificação contínua e da atualização constante dos servidores, visando à obtenção de resultados práticos mais eficazes. Por exemplo, é essencial que a administração pública municipal busque aprimorar suas formas de cobrança para alcançar resultados mais eficientes, seguindo modelos bem-sucedidos como o da Procuradoria no âmbito Federal.

Para isso, há que se exigir dos servidores públicos uma atuação diligente, responsável e orientada para o bem comum, com contínuo aprimoramento e inovação, para garantir que as ações administrativas resultem no melhor desempenho possível e no atendimento satisfatório das necessidades da sociedade.

Não é o objetivo deste trabalho apontar o conceito normativo de eficiência administrativa mais adequado, porque a própria doutrina brasileira diverge sobre esse tema, e há posições opostas em diversas questões envolvendo sua interpretação e aplicação. Apenas a título de exemplo, José dos Santos Carvalho Filho adota posicionamento que diferencia os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

A eficiência não se confunde com a eficácia nem com a efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para os resultados obtidos com as ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas com eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que

---

<sup>83</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2012.

condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade<sup>84</sup>.

Um objetivo específico do presente capítulo é, com base no conceito geral de eficiência apontado anteriormente, analisar a atuação de Entes Públicos e seus agentes, na busca por meios e resultados para uma atuação eficiente na recuperação do crédito tributário.

Por tanto, o exame da eficiência desses entes depende, essencialmente, de dois elementos estruturais para uma interpretação do conceito adotado: os meios e os resultados. Nos próximos capítulos, analisam-se os meios adotados pelos entes que apresentaram resultados mais expressivos na recuperação da dívida, e a viabilidade de replicar essa atuação no município de Belo Horizonte.

### *2.2.3 Debates sobre o princípio da eficiência*

Algumas perguntas surgiram, após a promulgação da EC nº 19/1998<sup>85</sup>, como: o que realmente muda com a previsão expressa da eficiência como princípio da Administração Pública? A Administração não estava vinculada a uma atuação eficiente antes da edição dessa norma?

Para parte da doutrina, não houve qualquer modificação com essa alteração normativa, uma vez que o princípio da eficiência já se fazia presente de forma implícita na Constituição<sup>86</sup>.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da eficiência é algo para ser festejado, “contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto”<sup>87</sup>.

Em análise sobre o momento anterior à mudança constitucional, Paulo afirma que a jurisprudência do STF e do Superior Tribunal de Justiça<sup>88</sup> já prestava homenagens ao

---

<sup>84</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2009, p. 34.

<sup>85</sup> BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 1998.

<sup>86</sup> MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999**. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 124.

<sup>87</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo brasileiro**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 117.

<sup>88</sup> ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. O Ministério Público está legitimado para propor ação civil pública para proteger interesses coletivos. 2. Impossibilidade de juiz substituir a Administração Pública determinando que obras de infraestrutura sejam realizadas em conjunto habitacional.

princípio da eficiência sobre matéria administrativa em “referências ainda tímidas”<sup>89</sup>.

Paulo Modesto afirma que a eficiência é algo inerente à atividade de gestão pública, independentemente de sua previsão expressa, e que, por lógica, nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente:

Porém, o princípio da eficiência, além disso, pode ser percebido também como uma exigência inerente a toda atividade pública. Se entendemos a atividade de gestão pública como atividade necessariamente racional e instrumental, voltada a servir ao público, na justa proporção das necessidades coletivas, temos de admitir como inadmissível juridicamente o comportamento administrativo negligente, contraprodutivo, ineficiente. Não se trata de uma extravagância retórica. Raciocínio semelhante vem sendo adotado há anos pela doutrina alemã, que chega a afirmar ser o princípio da eficiência um “princípio constitucional estrutural pré-dado” ou, como parece melhor, uma “decorrência necessária da cláusula do Estado Social”. Para alguns, como para o professor João Carlos Gonçalves Loureiro, o princípio da eficiência é percebido inclusive como uma decorrência da ideia de

---

Do mesmo modo, que desfaça construções já realizadas para atender projetos de proteção ao parcelamento do solo urbano. 3. Ao Poder Executivo cabe a conveniência e a oportunidade de realizar ações físicas de administração (construção de conjuntos habitacionais etc.). O Judiciário não pode, sob o argumento de que está protegendo direitos coletivos, ordenar que tais realizações sejam consumadas. 4. As obrigações de fazer permitidas pela ação civil pública não têm força de quebrar a harmonia e independência dos Poderes. 5. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário está vinculado a perseguir a atuação do agente público em campo de obediência aos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da impessoalidade, da finalidade e, em algumas situações, o controle de mérito. 6. As atividades de realização dos fatos concretos pela administração dependem de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecidos pelo governante. Não cabe ao Poder Judiciário, portanto, determinar as obras que deve edificar, mesmo que seja para proteger o meio ambiente. 7. Recurso provido. (STJ, RESP 169876/SP; RECURSO ESPECIAL (98/0023955-3); fonte: DJ; data: 21/09/1998; pg: 00070, relator: Ministro JOSÉ DELGADO (1105), data da decisão: 16/06/1998, órgão julgador: T1 - PRIMEIRA TURMA, decisão por unanimidade: dar provimento ao recurso.)” “RMS - ADMINISTRATIVO - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - SERVIDOR PÚBLICO - VENCIMENTOS - PROVENTOS - ACUMULAÇÃO - **A administração pública é regida por vários princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade (Constituição, art. 37). Outros também se evidenciam na carta política. Dentre eles, o princípio da eficiência. A atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público.** Daí, a proibição de acumulação de cargos. As exceções se justificam. O magistério enseja ao professor estudo teórico (teoria geral) de uma área do saber; quanto mais se aprofunda, no âmbito doutrinário, mais preparado se torna para o exercício de atividade técnica. Não há dispersão. Ao contrário, concentração de atividades. Além disso, notório, há a deficiência de professores e médicos, notadamente nos locais distantes dos grandes centros urbanos. O Estado, outrossim, deve ensejar oportunidade de ingresso em seus quadros, atento aos requisitos de capacidade e comportamento do candidato, para trabalhar maior número de pessoas e amenizar o seríssimo problema de carência de tal acolho. Nenhuma norma jurídica pode ser interpretada sem correspondência à justiça distributiva. A constituição não proíbe o aposentado concorrer a outro cargo público. Consulte-se, entretanto, a teleologia da norma. O direito não pode, contudo, contrariar a proibição de acumular cargos, seja concomitante, ou sucessiva. A proibição de acumulação de vencimentos e proventos decorre do princípio que veda acumulação de cargos. A eficiência não se esgota no exercício da atividade funcional. Alcança arco mais amplo para compreender também a eficiência para a carreira. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 5590 / DF. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 1995/0016776-0. Administrativo - Administração Pública - Servidor Público - Vencimentos - Proventos - Acumulação - A Administração Pública e Regida por vários Princípios: Legalidade, Impessoalidade [...]. Relator Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, 16 abr. 1996. **Diário de Justiça**, Brasília, 10 jun. 1996.

<sup>89</sup> MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2014, p. 108-109.

Justiça. No seu dizer: “um mínimo de eficiência é uma exigência que integra a ideia de Justiça”<sup>90</sup>.

A existência de artigos originalmente previstos na CRFB/1988 também poderia fundamentar a prévia existência da eficiência administrativa. Dentre os arts. apontados pela Carta, estão o art. 70; 71; IV; 74, *caput* e II; 144, § 7º e 175, IV.

Os arts. 70 e 71, da CRFB/1988, contemplam o controle externo do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, da administração direta e indireta, no que toca à economicidade. No art. 74, *caput* e inciso II, CRFB/1988, há previsão de avaliação de resultados da eficácia e eficiência nos órgãos e entidades da administração federal.

Existe, nesses casos, uma forma de controle da eficiência na atuação administrativa, podendo ser considerada uma previsão anterior do princípio da eficiência administrativa.

Já no art. 144, parágrafo 7º, da CRFB/1988, há a previsão expressa da eficiência “na lei que disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública”<sup>91</sup>.

Por fim, o art. 175, IV da CRFB/1988, impõe à lei de concessão e permissão de serviços públicos “a obrigação de manter serviço adequado”, obrigatoriedade que pode também ser interpretada como a de prestar um serviço eficiente.

É fundamental reconhecer a importância da inclusão expressa do princípio da eficiência na CRFB/1988 como uma diretriz essencial para a atuação, tanto da Administração Pública, quanto dos agentes públicos. Destaque-se que, apesar de já existir, de maneira implícita, a obrigatoriedade de uma atuação eficiente, tanto para a Administração Pública, quanto para o agente público, a inclusão expressa do princípio da eficiência não é irrelevante, muito pelo contrário.

A explicitação da eficiência reforça e legitima a demanda por uma governança eficaz e responsiva. Isso permite não apenas a avaliação mais criteriosa da atuação administrativa, mas, também, facilita a responsabilização do administrador por condutas ineficientes e, principalmente, deve servir de guia para a atuação do agente público que deve sempre buscar os exemplos de atuações mais eficientes em sua área de atuação, e replicá-las no seu dia-a-dia.

#### 2.2.4 *Eficiência x legalidade*

Outra divergência doutrinária que surge com a previsão expressa da eficiência

---

<sup>90</sup> MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2014, p. 110.

<sup>91</sup> BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. [2024].

administrativa no *caput* do art. 37 da CRFB/1988 é a possibilidade de se afastar, ou não, a aplicação da legalidade formal, para tomar uma medida considerada mais eficiente. Em outras palavras, poderia a Administração Pública, ou o agente público, em face de uma atuação ou de um ato mais eficiente atuar de forma contrária à previsão legal expressa?

Existem duas correntes doutrinárias que respondem a essa pergunta: uma primeira, majoritária, entende o princípio da eficiência como parte do princípio da legalidade, não podendo afastá-lo, ou a ele se sobrepor. Uma segunda corrente entende que, em determinados casos, em nome de uma atuação mais eficiente, poder-se-ia afastar a legalidade formal.

A primeira corrente é capitaneada pelo professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>92</sup> que defende a ideia de que o princípio da eficiência não pode ser concebido senão na intimidade do princípio da legalidade, pois, jamais uma suposta busca pela eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência; jamais uma suposta busca pela eficiência poderia justificar a arbitrariedade.

Para o autor, o princípio da eficiência se apresenta como uma faceta de um princípio mais amplo, tratado no Direito italiano: o princípio da boa administração. Logo, o agente público deve sempre buscar a melhor e mais adequada solução para os problemas administrativos, tendo como parâmetro o interesse público e a legalidade<sup>93</sup>.

Nessa mesma linha, a Ex-Procuradora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>94</sup>, apontou a acentuada oposição entre o princípio da eficiência, pregado pela ciência da Administração, e o princípio da legalidade, imposto pela CRFB/1988 como inerente ao Estado de Direito.

Em seu livro, a autora cita os ensinamentos do espanhol Jesus Leguina Villa, a respeito dessa oposição entre os dois princípios, para se posicionar sobre o tema:

Não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente. Daí o fato de a Constituição o situar no topo dos princípios que devem conduzir a função administrativa dos interesses gerais. Entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais. Agora, o princípio da legalidade deve ficar resguardado, porque a eficácia que a Constituição propõe é sempre suscetível de ser alcançada conforme o ordenamento jurídico, e em nenhum caso ludibriando este último, que haverá de ser modificado quando sua inadequação às necessidades presentes constitua um obstáculo para a gestão eficaz dos

---

<sup>92</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo brasileiro**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 117-118.

<sup>93</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo brasileiro**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 125.

<sup>94</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 249-251.

interesses gerais, porém nunca poderá se justificar a atuação administrativa contrária ao direito, por mais que possa ser elogiado em termos de pura eficiência<sup>95</sup>.

Em uma posição distinta da anteriormente referida, Alexandre Santos de Aragão<sup>96</sup> entende que o Princípio da Eficiência se vê ainda mais reforçado pelo Princípio da Proporcionalidade, já que, também por força dos seus elementos “adequação” e “necessidade”, não se poderia adotar meio (normalmente uma interpretação) inadequado ou desnecessariamente oneroso para o alcance das finalidades legais, pelo simples apego a uma legalidade formal, impondo-se uma legalidade material e ampla, cujo substrato encontra-se na realização menos onerosa possível dos objetivos constitucionais e legais que estiverem em jogo.

Para o autor, não se trata de descumprir o ordenamento jurídico, mas apenas de, no processo de sua aplicação, prestigiar seus objetivos maiores e as consequências práticas da decisão a ser tomada, em vez de se focar apenas na subsunção formal às suas regras. A eficiência, tal como a moralidade, também integra o bloco da legalidade ampla. Assim, um ato ou lei (ou a sua aplicação em determinado caso concreto) indubitavelmente ineficiente é inconstitucional por violação do *caput* do art. 37 da CRFB/1988. O princípio da eficiência é um instrumento para garantir que os objetivos da lei (*rectius*, do ordenamento jurídico) sejam alcançados<sup>97</sup>.

Por fim, cabe destacar interessante decisão do STJ citada por Alexandre Santos de Aragão<sup>98</sup>, na qual a Empresa de Radiodifusão Informativa e Comunitária Jaciobá FM Ltda, rádio que opera com transmissão em rádio de ondas curtas de pouco alcance, veiculando programas de conotação cultural, educativa e informativa à comunidade de Pão de Açúcar, e reconhecida por diversas entidades pela sua função social, em 05/02/96, requereu permissão de funcionamento ao Ministério das Comunicações, que, além de não apreciar seu pedido, a autuou por atuar de maneira ilegal e clandestina.

Em seu recurso, a União alegou violação à regra do art. 223 da CRFB/1988, que reserva ao Executivo a competência para autorizar o funcionamento de rádios comunitárias. Afirmou também que a rádio violou o art. 2º da Lei 9.612/1998<sup>99</sup> e outras disposições legais

---

<sup>95</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo brasileiro**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 250.

<sup>96</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2012, p. 175.

<sup>97</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2012, p. 175-177.

<sup>98</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2012.

<sup>99</sup> BRASIL. **Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998**. Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022].

que regulam a autorização para funcionamento.

Apesar de não possuir a outorga estatal para funcionar, como exigido por regra legal específica, a referida Rádio teve assegurado o direito de continuar funcionando, em razão das características do caso concreto, privilegiando a aplicação do Princípio da eficiência, em detrimento da estrita legalidade:

Recursos especiais. Administrativo. Empresa de radiodifusão. Baixa potência e finalidade não comercial. Leis n. 9.612/98 e n. 4.117/62, Decreto n. 2.615/98. Pedido de autorização para funcionamento. Ausência de exame. Particularidade do caso concreto. Incidência do Princípio da Eficiência. 1. Consoante inscrito nas Leis n. 9.612/98, n. 4.117/62 e Decreto n. 2.615/98, é necessária a outorga legal do Poder Executivo para o funcionamento dos denominados Serviços de Radiodifusão Comunitários. 2. No caso concreto, havendo a empresa interessada (comprovadamente de baixa potência e sem finalidade lucrativa) buscado as vias adequadas para o atendimento do requisito legal de funcionamento e caracterizada a ausência de resposta da Administração, admite-se, excepcionalmente, a continuidade de suas atividades. 3. Incumbe à Administração, sem prejuízo da precisa observância das normas vigentes, a consideração da razoabilidade e proporcionalidade de suas decisões, em conformidade com a manifesta e pronta aplicação do Princípio da Eficiência. 4. Recursos especiais da UNIÃO e da ANATEL desprovidos (REsp. n. 579.020)<sup>100</sup>.

Parece mais prudente a adoção da corrente majoritária, inafastabilidade da legalidade, mesmo que meramente formal, uma vez que os princípios previstos no art. 37, *caput* devem conviver de forma harmônica, não devendo haver sobreposição entre eles, porquanto complementares. Ademais, admitir o afastamento de leis em nome de uma atuação eficiente poderia gerar situações de ilegalidade desarrazoadas, em nome de uma eficiência abstrata, desvirtuando a ideia inicial do princípio.

Nesse sentido, conclui Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito<sup>101</sup>.

### 2.2.5 Eficiência no direito tributário

O estudo da eficiência administrativa deve incluir a análise da matéria tributária, pois,

<sup>100</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2012, p. 177.

<sup>101</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 250.

apesar de a dívida ativa incluir débitos não tributários, em sua maioria, os valores cobrados pelos municípios são derivados dos débitos de IPTU, Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Nesse sentido, é necessário analisar conceitos adotados pela doutrina sobre o que seria a eficiência aplicada ao Direito Tributário.

O princípio da eficiência em matéria tributária foi tratado no XXXI Simpósio Nacional de Direito Tributário realizado no ano 2006, coordenado pelo professor Ives Gandra da Silva Martins, e reuniu diversos doutrinadores para responderem algumas perguntas a respeito das consequências da inserção do princípio da eficiência administrativa no campo do Direito Tributário. Analisa-se, a esta altura, o entendimento de três deles para os utilizarem como referência no decorrer desse estudo<sup>102</sup>.

Dentre as perguntas elaboradas no simpósio, destacam-se as que se seguem, por sua conformidade com o tema desta dissertação: “Como conceituar o princípio da eficiência em matéria tributária? Quais são os seus limites materiais? A quem cabe à observância obrigatória do princípio da eficiência em matéria tributária, à Administração Pública, ou, também, aos três Poderes?”

Em seu artigo, o coordenador do estudo, Ives Gandra da Silva Martins, antes de conceituar a eficiência tributária, faz uma pequena digressão sobre o princípio em sua origem, apontando que não há como estudar o Estado de Direito “sem que tenha ele sede, alicerce, na eficiência, requisito exigido pela sociedade, para que sejam os cidadãos servidos pelo governo e não o governo pelos cidadãos”<sup>103</sup>, ou seja, por serem os recursos administrados pelo Estado propriedades da sociedade, é imperativo que a Administração seja eficiente.

Nessa linha, o autor define o princípio da eficiência em matéria tributária como

[...] a adoção de política tributária com mecanismos e instrumentos legais capazes de gerar desenvolvimento e justiça fiscal, sendo, pois, a arrecadação, mera consequência natural e necessária, para que, sem ferir a capacidade contributiva, gere serviços públicos à comunidade proporcionais ao nível impositivo<sup>104</sup>.

Quanto aos limites materiais, eles fazem presença nos princípios da capacidade contributiva, efeito não confisco, isonomia e da proporcionalidade entre o nível da

<sup>102</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: RT, 2006.

<sup>103</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. Tema: princípio da eficiência em matéria tributária. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: RT, 2006, p. 31.

<sup>104</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. Tema: princípio da eficiência em matéria tributária. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: RT, 2006, p. 32.

arrecadação e a extensão e a qualidade dos serviços públicos retornados à sociedade<sup>105</sup>.

Para Hugo de Brito Machado<sup>106</sup>, tanto na linguagem comum, quanto na jurídica, a eficiência tem o mesmo sentido, quer dizer, o da capacidade ou aptidão para alcançar um resultado ou objetivo preestabelecido. Nesse sentido, a eficiência na atuação da Administração Pública significa atingir o objetivo central do Estado, a saber, fornecer o bem-estar para a sua população.

Seguindo esse raciocínio, o autor entende que o princípio da eficiência em matéria tributária

[...] consiste na realização da atividade de tributação de forma a propiciar o máximo resultado, vale dizer, a maior arrecadação, sem prejuízo para a realização do objetivo essencial do Estado que consiste na preservação do ordenamento jurídico como instrumento da realização do bem comum, e com o mínimo de sacrifício para os contribuintes<sup>107</sup>.

Quanto aos limites materiais, esses estariam nos demais princípios jurídicos, em especial os princípios da legalidade e da isonomia.

Outro conceito que caminha no mesmo sentido é o do autor Yoshiaki Ichihara, que aponta a eficiência em matéria tributária em dois sentidos, o arrecadatório e o de aplicação dos valores arrecadados. Nessa linha de raciocínio, Ichihara Yoshiaki *et al* esclarecem:

O princípio da eficiência em matéria tributária, no primeiro sentido, deve ser entendido como eficácia da arrecadação de todos os fatos geradores ocorridos, no sentido de todos pagando pouco e na arrecadação global, representar maior receita e implementar a justiça fiscal. Outro sentido, é a eficiência na aplicação dos recursos para realizar as missões do Estado, cujos limites ou molduras se encontram fixados em regras, princípios constitucionais, legais e infralegais<sup>108</sup>.

Para os autores, os limites materiais, quando se fala em princípio da eficiência e sua implementação, devem ser as regras, princípios constitucionais, legais e infralegais.

Vale destacar que o princípio deve ser obrigatoriamente observado pelos três poderes, não apenas pela Administração Pública, em sentido estrito, cabendo ao Legislativo produzir

<sup>105</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. Tema: princípio da eficiência em matéria tributária. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: RT, 2006.

<sup>106</sup> MACHADO, Hugo de Brito. Tema: Princípio da eficiência em matéria tributária. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: RT, 2006. p. 54.

<sup>107</sup> MACHADO, Hugo de Brito. Tema: Princípio da eficiência em matéria tributária. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: RT, 2006. p. 54-55.

<sup>108</sup> ICHIHARA, Yoshiaki *et al*. Resoluções do XXX Simpósio Nacional de Direito Tributário do Centro de Extensão Universitária. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: RT, 2006. p. 170.

normas que viabilizem sua realização, e ao Judiciário a solução dos conflitos surgidos na relação tributária, buscando, na medida do possível, realizar o bem comum e respeitar a ordem jurídica.

São encontradas análises sobre a eficiência em matéria tributária, em estudos que tratam das funções do sistema tributário, podendo ser classificadas da seguinte maneira:

- a) obtenção de recursos para financiamento das atividades estatais – função arrecadatória;
- b) promoção do desenvolvimento econômico - função econômica; e
- c) realização de divisão de renda e patrimônio - função social<sup>109</sup>.

Embora a doutrina apresente diversas divisões metodológicas, não exaustivamente tratadas neste texto, pode-se afirmar que um sistema tributário eficiente é aquele que, efetivamente, alcança o objetivo fundamental do Estado: a promoção do bem comum. Nesse contexto, a tributação deve ser entendida como uma ferramenta instrumental, atividade-meio, que viabiliza a atividade-fim do Estado, ou seja, a oferta de serviços à comunidade.

Independentemente da classificação adotada, pode-se verificar que a busca pela eficiência depende da atuação dos agentes (eficiência administrativa) e da busca pela maximização dos resultados na arrecadação e utilização dos tributos, com a menor carga tributária possível (eficiência tributária).

Portanto, no presente estudo, analisa-se a eficiência tributária cujo conceito envolve o aperfeiçoamento dos meios de arrecadação e dos recursos disponibilizados à administração da dívida ativa, e as execuções fiscais, como instrumentos para atingir melhores resultados de arrecadação, ou seja, a delimitação desta dissertação se posta na função arrecadatória do princípio da eficiência em matéria tributária.

### **2.3 Gestão das execuções fiscais conforme o princípio da eficiência tributária**

Faz-se necessária a ressalva pela escolha do vocabulário “gestão” no lugar de “administração”, com a finalidade de não induzir o leitor ao tema Administração Tributária trazido no Título IV do CTN, que regulamenta a fiscalização, dívida ativa e as certidões negativas. A gestão de que trata este tópico refere-se às medidas tomadas pelos três Poderes

---

<sup>109</sup> POLIZELLI, Victor Borges. A eficiência do sistema tributário: uma questão de busca da justiça com proteção da segurança jurídica. **Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 20, p. 254-271, 2006.

para tornar mais eficientes as execuções fiscais.

Conforme apontado na subseção anterior, a interpretação que prevalece na doutrina é a de que o princípio da eficiência não se aplica apenas à Administração Pública no sentido do Poder Executivo, mas, se estendendo, também, dentro da sua competência, aos Poderes Judiciário e Legislativo. Cabe a cada poder atuar da melhor maneira para buscar soluções e melhorias, no caso em análise, para a gestão da cobrança dos créditos públicos, em especial na atuação administrativa e nas execuções fiscais.

Nesse sentido, nesta subseção, analisam-se medidas adotadas pelos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo na busca por uma gestão fiscal eficiente, decisões abordadas em detalhes, posteriormente, nos capítulos a elas dedicados.

No âmbito do Poder Executivo, o exemplo tratado é o da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, referência por sua atuação de vanguarda nas execuções fiscais. Destacam-se entre as diversas medidas tomadas pela PGFN, nos últimos 10 anos, a execução seletiva, transação tributária, criação de centro de estudos de jurimetria, dentre outras.

Na presente dissertação, abordar-se-á de modo especial a implementação do RDCC<sup>110</sup>, introduzido pela Portaria 396/2016, por ser uma das primeiras medidas adotadas com resultados demonstrados pelo PGFN<sup>111</sup>, e levando em conta o objeto do estudo de caso, o Município de Belo Horizonte, que se encontra em estágio anterior ao da PGFN em 2016, para a implementação das demais medidas tomadas por este órgão jurídico, nos anos subsequentes.

Inicialmente, é importante contextualizar os motivos que exigem uma mudança na abordagem dos executivos fiscais. A ineficiência na gestão dessas execuções fiscais e o desatualizado arcabouço legislativo que as rege têm gerado números alarmantes. Isso resultou em uma macrolitigância, que, por sua vez, sobrecarrega o poder judiciário.

---

<sup>110</sup> “Recorde histórico de R\$ 26,1 bilhões recuperados em favor da União e do FGTS: Houve um incremento de 75,4% em relação ao ano anterior, que pode ser atribuído à utilização de novas estratégias de cobrança no âmbito do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC, à introdução da sistemática de remuneração por performance, bem como à exigência do pagamento à vista de até 20% da dívida, sem descontos, para aderir ao Programa Especial de Regularização Tributária - Pert, instituído pela Lei nº 13496/2017.

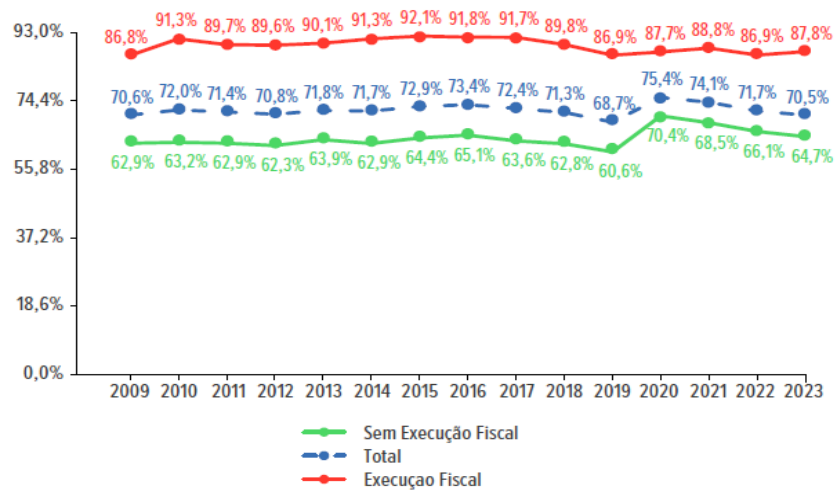
Aplicação do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC: Introduzido pela Portaria PGFN nº 396/2016, o RDCC confere uma nova abordagem para a cobrança da dívida ativa da União, baseada no diligenciamento patrimonial do devedor, no protesto das certidões de dívida ativa e no acompanhamento dos parcelamentos e das execuções garantidas. Como resultados, além do considerável incremento da recuperação dos créditos, mais de 1,1 milhão de execuções fiscais sem identificação de bens foram arquivadas. Também já foram identificados 1 milhão de corresponsáveis pelos débitos.” BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números**: dados de 2017. Brasília, DF: PGFN, 2018.

<sup>111</sup> Foi aprovada, em abril de 2016, a Portaria nº 396, que instituiu o Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito e tem revolucionado a forma como a PGFN administra e cobra a DAU. A partir dessa Portaria, foi possível o arquivamento de quase 1 milhão de processos de valor até R\$ 1 milhão, bem como a implantação do diligenciamento centralizado em busca do devedor e de seu patrimônio. BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números**: dados de 2016. Brasília, DF: PGFN, 2017.

Tal conclusão vem sendo alcançada, ano após ano, com os relatórios emitidos pelo Conselho Nacional de Justiça. Segundo o Relatório Justiça em Números de 2024, os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 31% do total de casos pendentes e 59% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87,8%<sup>112</sup>. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2023, apenas 12 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia 5,8 pontos percentuais, passando de 70,5% para 64,7% em 2023<sup>113</sup>.

A taxa de congestionamento na execução fiscal tem se mantido em patamares relativamente estáveis ao longo dos anos, apresentando aumento de 0,9 (Gráfico 1) ponto percentual em 2023<sup>114</sup>.

**Gráfico 1 - Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>115</sup>.

Outro dado relevante é que o tempo de giro do acervo desses processos, tempo de tramitação do processo até ser baixado por pagamento ou por outro motivo de extinção, é de 7 anos e 9 meses, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais (Gráfico 2), ainda seria necessário todo esse tempo para liquidar o acervo existente<sup>116</sup>.

<sup>112</sup> Segundo Conselho Nacional de Justiça, a taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **03 - Taxa de Congestionamento**. Brasília: CNJ, 2014.

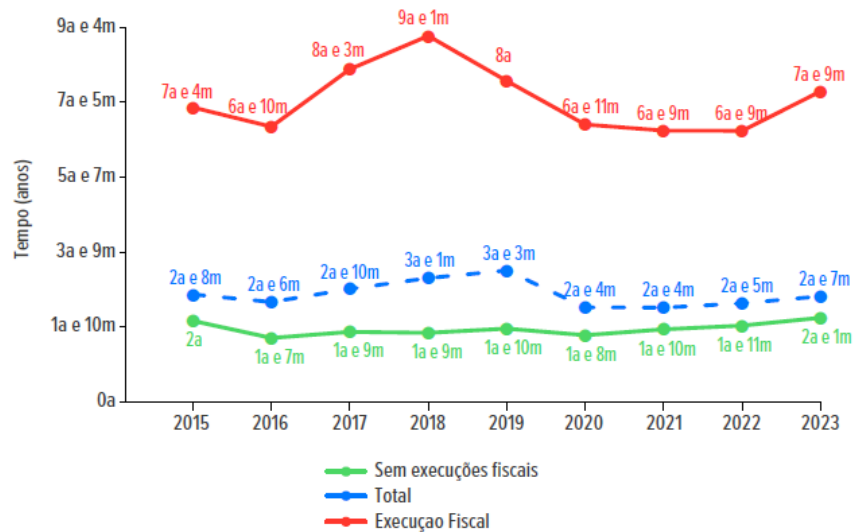
<sup>113</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024.

<sup>114</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024.

<sup>115</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024.

<sup>116</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília:

**Gráfico 2 - Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo do processo baixado**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>117</sup>.

Apesar de ter um viés informativo e educativo, a comparação feita pelo Conselho Nacional de Justiça entre taxa de congestionamento e tempo médio de tramitação de execuções fiscais, execuções comuns e processos submetidos a procedimento ordinário, entenda-se, acaba gerando uma comparação de coisas distintas, com ritos e partes completamente distintas e que, resta por óbvio terão resultados distintos.

Em âmbito estadual, Minas Gerais, trabalho promovido pela Fundação João Pinheiro (FJP) (Escola de Governo do Estado de Minas Gerais) foi mensurado como média de lapso temporal transposto entre o ajuizamento e o final de uma execução fiscal neste Estado, em geral, 10 anos e meio<sup>118</sup>.

Conforme se aponta ao longo deste estudo, se, por um lado, existe um esgotamento do modelo de execução judicial brasileiro<sup>119</sup> o qual se encontra desatualizado e incapaz de gerir a

CNJ, 2024.

<sup>117</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024.

<sup>118</sup> MORAIS, Reinaldo Carvalho de *et al.* Pagando para receber? Subsídios para uma política de cobrança da dívida ativa no setor público: resultados de pesquisa sobre o custo médio de cobrança de uma execução fiscal em Minas Gerais. **Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n.1/2, p. 65-93, jan./dez. 2008, p. 65-93.

<sup>119</sup> Historicamente, as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O processo de execução fiscal chega ao Poder Judiciário, depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Acabam chegando ao Judiciário títulos de dívidas antigas ou com tentativas prévias de cobranças e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2023**: ano base 2022. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ,

crescente sobrecarga de demandas e atribuições, por outro, há a necessidade de se criarem e efetivarem medidas pré-executivas, externas ao judiciário, tornando-o, em última instância, na busca pela recuperação de créditos.

No âmbito do Poder Legislativo, diversos projetos de lei foram apresentados, e o tema já foi detalhadamente abordado na subseção 2.1 desta dissertação, merecendo destaque o Projeto de Lei nº 2.488, de 2022, de autoria do Senador Rodrigo Pacheco<sup>120</sup> (PSD/MG), em especial, por atualizar o rito das execuções fiscais, incorporando medidas já utilizadas pela PGFN, como a transação tributária, cobrança extrajudicial e o ajuizamento seletivo, no sentido de tentar dar mais celeridade ao procedimento, aumentar a eficiência de sua arrecadação e desafogar o Judiciário.

No âmbito do Poder Judiciário, foram tomadas decisões importantes nos últimos 10 anos, a saber:

- a) na ADI 5.135, julgada em 2016, o STF entendeu pela constitucionalidade do protesto da Dívida Ativa<sup>121</sup>;
- b) no Tema Repetitivo 566, julgado em 2018, o STJ fixou o prazo e os marcos temporais para a contagem da prescrição intercorrente, fazendo uma interpretação do art. 40 da Lei de Execuções Fiscais<sup>122</sup>; e
- c) na Repercussão Geral Tema 1.184, julgada no ano de 2023, o STF entendeu pela legitimidade da extinção de execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa<sup>123</sup>.

---

2023, 149-150.

<sup>120</sup> PACHECO, Rodrigo. **Projeto de Lei nº 2.488/2022**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2022.

<sup>121</sup> Fixação da seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI n. 5.135. Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. [...]. Relator Min. Roberto Barroso, 9 nov. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 7 fev. 2018.

<sup>122</sup> Fixou a seguinte tese: O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/80 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). Tema n. 566. Relator Min Mauro Campbell Marques 12 set. 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 out. 2018.

<sup>123</sup> Fixou a seguinte tese: É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das

Além disso, também foram criados grupos de trabalho para discutir aspectos do tema de forma mais ampla, como por exemplo a criação pelo Conselho Nacional de Justiça, através da Portaria nº 76/2019<sup>124</sup>, do Grupo de Trabalho composto por magistrados e procuradores, para a implementação do Projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança”, almejando, dentre outros pontos, analisar a possibilidade de melhoria da efetividade do executivo fiscal, e chegando a diversas conclusões. Dentre elas, desatacam-se aquelas direcionadas ao Executivo, as quais envolvem ampliar a colaboração das partes, evitando a concentração de todas as atividades no judiciário; estimular a realização prévia da busca por patrimônio, tentativas de conciliação, protestos e registros em cadastros de inadimplência anteriormente à judicialização do crédito e; transformar a análise de risco (classificação do crédito) em componente central da execução, mediante a instituição, por lei, da obrigatoriedade de regimes diferenciados de cobrança, de acordo com a classificação dos créditos<sup>125</sup>.

Na sequência, listam-se e analisam as principais decisões jurisprudenciais.

a) ADI 5.135 STF - 2016

A discussão versou sobre a constitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.492/1997<sup>126</sup>, incluído pela Lei nº 12.767/12<sup>127</sup>, que incluiu entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Dentre os argumentos oferecidos pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), estava a da inconstitucionalidade material do protesto por Entes Públicos, por restringir direitos fundamentais do contribuinte, como o devido processo legal, ser uma espécie de

---

medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis" BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Repercussão Geral Tema n. 1.184. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 16 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 6 fev. 2024.

<sup>124</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria no 76 de 16 de maio de 2019**. Institui Grupo de Trabalho para estudos, proposição de medidas e construção de fluxos automatizados no Processo Judicial Eletrônico – PJe, voltados à otimização da cobrança de dívidas ativas da Fazenda Pública. Brasília: CNJ, 2019.

<sup>125</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**: ano base 2019. Brasília: CNJ, 2020.

<sup>126</sup> BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023].

<sup>127</sup> BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2013].

“sanção política” vedada pelo STF, por existir instrumento típico para a cobrança da dívida ativa - a execução fiscal - e por representar embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, comprometendo as atividades societárias.

Rechaçando todos os argumentos anteriores, o Ministro Roberto Barroso entendeu pela constitucionalidade do protesto, nos seguintes termos:

[...] 3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs. 3.1. Em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes. De um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc). Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício. 3.2. Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal. A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo [...]<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI n. 5.135. Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. [...]. Relator Min. Roberto Barroso, 9 nov. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 7 fev. 2018.

O resultado do julgamento teve placar final de 7 votos a 3, tendo sido a divergência levantada pelo Ministro Edson Fachin, acompanhado dos Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski, que consideraram que o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) representa uma sanção ilegítima e um mecanismo de coação política dos devedores, algo inadmissível no ordenamento constitucional, conforme as Súmulas 70<sup>129</sup> e 323 do STF<sup>130</sup>.

O Ministro Ricardo Lewandowski, ao acompanhar Luiz Edson Fachin, acrescentou que o protesto das CDAs viola o devido processo legal e o direito à ampla defesa do contribuinte. Ele argumentou que o protesto é um ato unilateral da administração pública, realizado sem a participação do contribuinte, com o objetivo único de constranger o devedor.

Entretanto, a maioria acompanhou o Relator e foi fixada a seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”<sup>131</sup>. A confirmação da constitucionalidade do protesto pelo STF foi importante medida para a manutenção desse meio de recuperação de créditos de maneira extrajudicial.

Dados da PGFN mostram que em 2015 foram enviados 562.574 títulos executivos extrajudiciais para protesto em cartórios. Desse total, 454.622 foram efetivamente protestados. Aproximadamente R\$ 514 milhões foram recuperados aos cofres públicos<sup>132</sup>.

Em Belo Horizonte, o primeiro envio de Certidões de Dívida Ativa aos Cartórios de Protesto ocorreu em 25/11/2013. Até o dia 23/06/2014 (Tabela 1), haviam sido feitas 16 (dezesseis) remessas com 7.784 débitos, totalizando o valor de R\$ 58.095.647,29.

---

<sup>129</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 70**. Brasília: STF, 1964.

<sup>130</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 323**. Brasília: STF, 1964.

<sup>131</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI n. 5.135. Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. [...]. Relator Min. Roberto Barroso, 9 nov. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 7 fev. 2018.

<sup>132</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números: dados de 2015**. Brasília, DF: PGFN, 2016.

**Tabela 1 - Protestos em Belo Horizonte - Quadro Resumo (25/11/2013 a 28/09/2015)**

Tipo de débito protestado	Quantidade lanc. da remessa	Vr. total da remessa	Pago anterior ao protesto		Protestos efetivados	Pagto após protesto				Valor arrec. à vista + DI	% Exito	
			Quant. Lanc.	Valor		Á vista	Valor	Parcelados	Valor DI		N. protesto	Arrec. à vista
AITI/TVF-ISSQN	3.106	28.264.219,93	72	334.472,10	3.023	107	687.238,20	565	274.192,34	1.295.902,64	23,95%	4,58%
Certidão cancelada p/ protesto PGM	1.345	9.350.965,70	12	77.702,82	1.335	45	181.662,88	205	80.449,12	339.814,82	19,48%	3,63%
Parcelamentos cancelados inadimplência	18.601	30.302.863,14	1.000	713.281,41	14.711	450	364.867,35	2.013	396.907,81	1.475.056,57	18,62%	4,87%
AI's Não tributários, feira artesanato, multa contratual e ressarcimentos	596	1.323.443,08	22	34.701,89	563	14	28.106,57	76	35.685,68	98.494,14	18,79%	7,44%
IPTU até R\$ 120,000,00	34.891	61.576.397,24	1.558	2.054.261,40	29.927	744	1.367.084,51	1.208	284.135,77	3.705.481,68	10,06%	6,02%
PTA's indeferidos pelo CART	37	3.195.766,21	-	-	37	28	289.791,47	-	-	289.791,47	75,68%	9,07%
PTA's com tramitação pela GDAT (diversos)	9.392	11.888.992,56	217	126.497,98	8.997	74	118.687,95	134	25.792,14	270.978,07	4,53%	2,28%
Multa BHTRANS	50	6.685,83	-	-	50	-	-	-	-	-	0,00%	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>68.018</b>	<b>145.909.333,69</b>	<b>2.881</b>	<b>3.340.917,60</b>	<b>58.643</b>	<b>1.462</b>	<b>3.037.438,93</b>	<b>4.201</b>	<b>1.097.162,86</b>	<b>7.475.519,39</b>	<b>12,56%</b>	<b>5,12%</b>

Fonte: Levate e Lara<sup>133</sup>.

<sup>133</sup> LEVATE, Luiz Gustavo; LARA, Rafael De Rezende. **Apresentação do controle de ações executivas fiscais do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, 2018, p. 5.

A porcentagem de êxito para a arrecadação, através de protesto extrajudicial, foi de 5,12%, computados apenas os lançamentos quitados à vista e os depósitos iniciais, sem contar, portanto, os valores das parcelas já recebidas, ou a receber, referentes aos parcelamentos realizados no período analisado. Esses dados permitem concluir que, caso fossem contabilizados os dados referentes a essas parcelas, o êxito do protesto extrajudicial seria maior.

Contudo, independentemente de a Tabela refletir somente o êxito em relação aos valores pagos à vista, o percentual ainda é superior ao êxito obtido através da cobrança judicial, por meio de ações executivas fiscais, que, à época, era de 2,49%, comprovando a maior eficiência do protesto extrajudicial<sup>134</sup>.

Em 2013, a PGFN iniciou o projeto do Protesto Extrajudicial de Certidões da Dívida Ativa da União com a inserção da possibilidade de protesto de CDAs.

Segundo Renata Gontijo D'Ambrosio, Procuradora da Fazenda Nacional responsável pelo protesto, em entrevista cedida a Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (ANOREG/SP) e o Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo (SINOREG/SP), essa ferramenta de cobrança indireta apresenta-se como uma solução altamente eficaz. Ela destaca: “O índice de recuperação é alto em comparação com as demais formas diretas de cobrança tributária. De março de 2013, até outubro de 2015, alcançou o patamar de 19,2%, que representa 167.219 inscrições com valor consolidado de R\$ 728.260.828,54”.<sup>135</sup>

#### b) Tema Repetitivo 566 STJ - 2018

De grande importância para a atuação prática do judiciário e das procuradorias, o Tema Repetitivo 566<sup>136</sup> trouxe nova interpretação ao art. 40 da Lei 6.830/1980, passando a presumir o início do prazo para contagem da prescrição intercorrente, após a intimação da Fazenda Pública, da citação frustrada do devedor ou da tentativa infrutífera de constrições de bens, presumindo-se, nesses casos, o arquivamento.

Esse entendimento impulsionou o arquivamento de centenas de milhares de execuções fiscais que sempre “renovavam” seu prazo de contagem de prescrição mediante um simples

---

<sup>134</sup> LEVATE, Luiz Gustavo; LARA, Rafael De Rezende. **Apresentação do controle de ações executivas fiscais do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: PBH, 2018.

<sup>135</sup> D'AMBROSIO, Renata Gontijo. **Protesto de CDAs possui taxa de recuperação de 19%**. [Entrevista cedida a] Sinoreg-SP e Anoreg-SP. São Paulo: PGFN, 31 out. 2022.

<sup>136</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). Tema n. 566. Relator Min Mauro Campbell Marques 12 set. 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 out. 2018.

pedido de penhora das procuradorias. Com o novo posicionamento do STJ, a interrupção do prazo prescricional só ocorre com a citação do executado, ou com a efetiva constrição de seus bens.

Quanto à possibilidade de a prescrição ser decretada pelo juiz de ofício, a jurisprudência do STJ faz uma interessante distinção, conforme aponta Humberto Theodoro Junior:

[...] quando se trata de prescrição intercorrente, em execução fiscal, sob regência do art. 40, § 4º, da Lei nº 6.830/1980, antes de decretá-la no processo suspenso por falta de bem a penhorar, o juiz deverá ouvir a Fazenda exequente (e não o executado), para ensejar-lhe a arguição e comprovação de algum fato obstativo ou suspensivo do efeito da prescrição (a observação vale também para a prescrição intercorrente na execução civil, tendo em vista o disposto no art. 921, § 5º, do CPC, alterado pela Lei 14.195); (b) quando, porém, se trata de prescrição consumada antes da citação do devedor, o seu reconhecimento, poderá ser feito de ofício no despacho de indeferimento da petição inicial, sem depender de alegação ou audiência de qualquer das partes (CPC, arts. 332, § 1º c/c 487, parágrafo único). Nesse caso, entretanto, a prescrição não é intercorrente, pois se consumou antes do ajuizamento da ação<sup>137</sup>.

Adaptando-se à nova realidade de tramitação das execuções fiscais e ao seu curso temporal, a PGFN implementou a primeira versão de um novo módulo de controle de prescrição no Sistema Integrado da Dívida Ativa (SIDA). Na primeira execução da nova rotina, foram extintas mais de 600 mil inscrições, no valor aproximado de R\$ 2,6 bilhões<sup>138</sup>.

Outro impacto importante incide no tempo de tramitação das execuções fiscais, que, segundo o Relatório Justiça em Números 2024 do CNJ, era de 9 anos e 1 mês, em 2018, com uma redução significativa para 8 anos em 2019, até atingir a mínima histórica dos relatórios em 2021, com 6 anos e 9 meses<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de processo civil anotado**. 27. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2024, 1094.

<sup>138</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2018**. Brasília, DF: PGFN, 2019.

<sup>139</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024.

c) Repercussão Geral Tema 1.184 STF - 2023

Em 19 de dezembro de 2023, o STF julgou o tema 1.184,<sup>140</sup> que tratava da possibilidade da extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Pela importância do julgado de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, transcreve-se, a seguir, a tese fixada.

É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis<sup>141</sup>.

No julgamento do Tema 1.184 pelo STF, o ministro Dias Toffoli manifestou-se contrário à extinção das execuções fiscais de baixo valor. Ele argumentou que, mesmo com valores reduzidos, a Fazenda Pública tem o dever de cobrar todas as dívidas tributárias, independentemente do montante, ressaltando, ainda, que tal medida poderia enfraquecer a arrecadação tributária e comprometer a execução de políticas públicas que dependem desses

<sup>140</sup> Não foi a primeira vez que o CNJ, suprindo inércia do Conselho Nacional de Justiça, editou uma norma regulamentadora. Em 2005 o Conselho Nacional de Justiça editou a Res. n. 7/2005 (atualizada pelas Res. n.º 09/2005 e 21/2006), trazendo importantes regras moralizadoras em relação ao exercício de cargo de provimento em comissão ou de função gratificada, contratação temporária, contratação para prestação de serviço, contratação de empresas, com as ressalvas que a referida resolução apontou, no âmbito dos órgãos do Judiciário, por cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau. LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 21. ed. São Paulo. Saraiva, 2017, p. 1488.

O STF, por seu turno, decidiu, na ADC 12, que a Resolução do CNJ é constitucional. Vejamos:

"EMENTA: (.) 1. Os condicionamentos impostos pela Resolução n. 07/05, do CNJ, não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. 2. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos Poderes e ao princípio federativo. O CNJ não é órgão estranho ao Poder Judiciário (art. 92, CF) e não está a submeter esse Poder à autoridade de nenhum dos outros dois. O Poder Judiciário tem uma singular compostura de âmbito nacional, perfeitamente compatibilizada com o caráter estadualizado de uma parte dele. Ademais, o art. 125 da Lei Magna defere aos Estados a competência de organizar a sua própria Justiça, mas não é menos certo que esse mesmo art. 125, caput, junte essa organização aos princípios "estabelecidos" por ela, Carta Maior, neles incluídos os constantes do art. 37, cabeça (.)". BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADC 12. Ação Declaratória de Constitucionalidade, ajuizada em prol da Resolução n.º 07, de 18.10.05, do Conselho Nacional de Justiça. [...]. Relator Min. Carlos Brito, 20 ago. 2008. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 18 dez. 2009.

<sup>141</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Repercussão Geral Tema n. 1.184, Relatora: Min. Cármen Lúcia, 16 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 6 fev. 2024.

recursos. No mesmo sentido, o ministro Gilmar Mendes acompanhou o voto do Ministro Toffoli.

Por sua vez, o ministro Luiz Fux apresentou um voto parcialmente contrário. Ele concordou com a extinção das execuções fiscais de baixo valor, mas com ressalvas. Sugeriu este Ministro que antes de se extinguirem as execuções, devem ser adotadas medidas alternativas mais eficazes para recuperar os créditos, como o protesto extrajudicial e a tentativa de conciliação.

Utilizando-se das Notas Técnicas nº 06/2023 e 08/2023, ambas do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, segundo as quais o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão de obra é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais), e que o protesto de certidões de dívida ativa costuma ser mais eficaz que o ajuizamento de execuções fiscais, foi fixado pelo Conselho Nacional de Justiça, Resolução nº 547 de 22/02/2024<sup>142</sup>, o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), como o mínimo para o ajuizamento das execuções fiscais, por todos os entes federados.

Este tema é abordado criteriosa e detalhadamente, no capítulo 3 desta dissertação, no qual apontam-se posicionamentos contrários à Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, como a do Procurador do Município do Rio de Janeiro, Ricardo Almeida Ribeiro da Silva, como se pode ler, a seguir:

Com efeito, a perda da possibilidade de execução patrimonial forçada desautoriza e enfraquece a impositividade de qualquer tributo, ao sinalizar, para a imensa maioria dos contribuintes, que eles não serão cobrados judicialmente. Essa determinação atinge também a cogência das multas administrativas (poder de polícia) e das taxas municipais eventualmente inadimplidas<sup>143</sup>.

O suprarreferido capítulo também trata de posicionamentos favoráveis, como o de André Mendes Moreira e Breno Santana Galdino, que entendem ser

fato inegável que, em uma execução de baixo valor, restam afastados tanto a necessidade quanto a adequação do meio diante da ineficiência do mecanismo processual, que, muitas vezes, só se presta ao aumento no número de ações em curso e da taxa de congestionamento do Poder Judiciário. As formas alternativas, entre as quais se destacam o protesto das certidões de dívida ativa (CDAs), apresentam uma relação custo benefício

---

<sup>142</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

<sup>143</sup> SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. **O debate sobre execuções fiscais de pequeno valor no STF e no CNJ**. São Paulo: Consultor Jurídico, 14 abr. 2024, p. 4.

mais satisfatória para a Administração Pública, pois, além de baixíssimo custo, possuem resultados mais efetivos que as execuções que vinham sendo ajuizadas anteriormente<sup>144</sup>.

Cabe destacar que a extinção forçada das execuções inferiores a dez mil reais proposta pelo Conselho Nacional de Justiça não impactou muitos municípios de grande porte, como Belo Horizonte, uma vez que já existia teto para o ajuizamento de execução fiscal superior a este valor, conforme se extrai da portaria PGM 01/2023 que prevê ajuizamento apenas dos débitos consolidados acima de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

Sem negar a importância das iniciativas anteriores, na prática, o poder Executivo tem papel central na melhoria e evolução da gestão da dívida e na cobrança de créditos, uma vez que é ele o titular do direito e a ele cabe, em regra, escolher os meios para proceder à cobrança do seu crédito.

Por muito tempo, as Procuradorias trataram as execuções simplesmente como um procedimento/processo como qualquer outro, ajuizando ações de maneira indiscriminada, abarrotando o judiciário e obtendo índices de recuperabilidade pífios, como aponta o estudo *Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro* realizado pelo Instituto de Ensino e Pesquisa para o Conselho Nacional de Justiça no qual se detectou que mais de 40% das execuções fiscais cobram valores inferiores a 10 mil reais, ou seja, apenas 12,6% das execuções possuem alguma garantia vinculada ao débito, e somente 1,1% foram extintas por satisfação do débito<sup>145</sup>.

Diversos fatores poderiam explicar a atuação da PGFN como pioneira na modernização da forma de cobrança e gestão da dívida, dentre eles, a título de exemplo, citem-se a mudança de mentalidade do órgão<sup>146</sup>, a estrutura<sup>147</sup>, a especialidade na atuação<sup>148</sup>, e

---

<sup>144</sup> MOREIRA, André Mendes; GALDINO, Breno Santana. Congestionamento judiciário e execução fiscal: a falta de interesse processual em subsídios de baixo valor. *Revista ABRADT Fórum de Direito Tributário*, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 131-154, jan./jun. 2020.

<sup>145</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. *Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro*: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022.

<sup>146</sup> A mudança de mentalidade do órgão pode ser notada pela declaração da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, Anelize Lenzi Ruas de Aleida, ao analisar os motivos que levaram a PGFN mais uma vez a bater recorde na recuperação de créditos em 2024. “Esse recorde demonstra o acerto da nossa estratégia. A partir da customização do processo de cobrança, que leva em consideração a classificação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, o rating dos devedores e dos débitos, conseguimos imprimir uma atuação mais razoável, eficiente e racional. Além disso, cada vez mais a PGFN tem se voltado para a consensualidade e a diminuição de litigiosidade, pilares de atuação da Advocacia-Geral da União, assim como o ajuste fiscal, perseguido pelo Ministério da Fazenda.” BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Anuário PGFN 2024*. Brasília, DF: PGFN, 2024, p. 6.

<sup>147</sup> A PGFN conta com uma equipe formada por 2.057 Procuradores da Fazenda, 1.448 Servidores Administrativos e 921 estagiários. O total de pessoas atuando de forma direta na PGFN em 2024 é de 4.426. BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Anuário PGFN 2024*. Brasília, DF: PGFN, 2024, p. 15.

<sup>148</sup> Um exemplo que demonstra o nível de especialidade que atingiu a PGFN é a criação do Laboratório de

outras. O capítulo 3, a seguir, trata este tema, em detalhes porquanto, neste capítulo, objetivou-se apenas a ressaltar algumas medidas adotadas e meios utilizados que resultaram na evolução da arrecadação e diminuição do número de executivos fiscais<sup>149</sup>, demonstrando, claramente, uma atuação eficiente dentro do binômio meio de atuação e resultado (arrecadação).

---

Ciência de Dados e Inteligência Artificial, que em no ano de 2023 dedicou esforços para localizar informações precisas sobre bens passíveis de penhora, mediante o cruzamento massivo de dados das diversas bases patrimoniais e econômico-fiscais, disponibilizando 150 mil demandas automatizadas para atuação de Procuradores, bem como 64,4 mil processos de penhora de bens com alto potencial de recuperabilidade. BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Anuário PGFN 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024, p. 11.

<sup>149</sup> Em outubro de 2023, a PGFN assinou, juntamente com o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, os Tribunais Regionais Federais e a Advocacia-Geral da União, a Portaria Conjunta nº 7/2023, que dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas por esta instituição. A medida visa reduzir o contencioso e o estoque de execuções fiscais no âmbito da Justiça Federal, conferindo efetividade a esses processos de cobrança, de um lado, e racionalizando a atuação do Poder Judiciário, de outro. A PGFN arquivou mais de 2 milhões de execuções fiscais. Seguindo as diretrizes do Novo Modelo de Cobrança, a PGFN passou a realizar o impulsionamento de processos com efetivo potencial de recuperabilidade. Desde a implementação do Novo Modelo de Cobrança, observa-se um substancial decréscimo no quantitativo de execuções fiscais impulsionadas pela PGFN junto ao Poder Judiciário. BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024, p. 10. No mesmo sentido a medida tomada em 2016 pela portaria PGFN 396/2016 que determinou o arquivamento das execuções fiscais abaixo de um milhão de reais e cujos débitos sejam considerados irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação, vejamos: Art. 20. Serão suspensas, nos termos do art. 40, caput, da Lei nº 6.830, de 1980, as execuções fiscais cujo valor consolidado seja igual ou inferior a um milhão de reais ou cujos débitos sejam considerados irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação, desde que não constem dos autos informações de bens e direitos úteis à satisfação, integral ou parcial, do crédito executado. (Redação do caput dada pela Portaria PGFN Nº 520 DE 27/05/2019). BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.



### 3 REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITO DA UNIÃO (RDCC)

#### 3.1 Breve histórico legal da formação da Procuradoria-geral da Fazenda Nacional, competência normativa e organização atual

O presente capítulo dedica-se ao estudo do Regime Diferenciado de Crédito<sup>150</sup> e seu impacto até os dias atuais. Antes de se analisar o regime adotado pela PGFN, é preciso considerar a estrutura em que se inseriu.

Nesse diapasão, procede-se a um breve histórico legal da formação da PGFN, e discorre-se sobre sua competência normativa e sua organização atual.

##### 3.1.1 Breve histórico da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

A nomenclatura atual da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional surge apenas em 1955, com a Lei nº 2.642, de 9 de novembro de 1955<sup>151</sup>, entretanto, conforme descrição trazida pela própria instituição, no livro da PGFN:

Percorrer a história da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é acompanhar a cronologia da formação de nossa nação, vez que, como órgão que desempenha atividades estatais estratégicas, está presente com nomenclaturas e funções diversas nos normativos vinculados ao Brasil; seja quando era colônia portuguesa até tornar-se independente monárquico ou republicano<sup>152</sup>.

Instituída como órgão de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, à PGFN atribuíam-se, nos termos do art. 1º da referida Lei, as funções de examinar e fiscalizar os contratos de interesse da União, apurar e inscrever a dívida ativa federal para fins de cobrança judicial, e cooperar com o Ministério Público da União junto à justiça comum.

A segunda lei orgânica da PGFN, aprovada pelo Decreto-Lei nº 147, de 3 de fevereiro de 1967<sup>153</sup>, fixou competências que foram mantidas pelas legislações subsequentes, como por

---

<sup>150</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

<sup>151</sup> BRASIL. **Lei nº 2.642, de 09 de novembro de 1955**. Reorganiza e dá nova denominação à Procuradoria Geral da Fazenda Pública, do Ministério da Fazenda, consolida suas atribuições e dispõe sobre o pessoal que a compõe. Brasília, DF: Presidência da República, 1955.

<sup>152</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **A PGFN Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional 2018**. Brasília, DF: PGFN, 2018.

<sup>153</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 147, de 03 de fevereiro de 1967**. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

exemplo:

- a) a vinculação administrativa da PGFN como órgão do Ministério da Fazenda responsável pela prestação de serviços jurídicos da Pasta;
- b) a atribuição de apurar e inscrever, para fins de cobrança judicial, a dívida ativa da União, tributária ou de qualquer outra natureza;
- c) e sua atuação nacional por força da descentralização do órgão.

A CRFB/1988<sup>154</sup> trouxe uma mudança substancial para a PGFN, que deixou de ser vinculada exclusivamente ao Ministério da Fazenda, e passou a fazer parte da recém-estabelecida Advocacia-Geral da União (AGU), órgão instituído para assegurar a defesa judicial e extrajudicial dos interesses da União.

Atualmente, a instituição é regida pelas Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993<sup>155</sup>, Lei Orgânica da AGU, que prevê expressamente a subordinação técnica e jurídica da PGFN ao Advogado-Geral da União, confirmando a finalidade do legislador constituinte de vincular a Procuradoria como órgão da AGU responsável pela atuação na área fiscal<sup>156</sup>.

### 3.1.2 Competência normativa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

As competências e a organização da PGFN, hoje, estão divididas basicamente em três regulamentos:

- a) Lei Complementar nº 73;
- b) Decreto-Lei nº 147; e no
- c) Decreto nº 11.907/2024.

---

<sup>154</sup> Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 3º Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. [2024].

<sup>155</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1996].

<sup>156</sup> CF/88. Art. 131 § 3º. Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Na Lei Complementar nº 73, o regramento está nos arts. 12 e 13, definindo que compete à PGFN:

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

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

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

III - (VETADO)

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

V - representar a União nas causas de natureza fiscal.

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

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

II - empréstimos compulsórios;

III - apreensão de mercadorias, nacionais ou estrangeiras;

IV - decisões de órgãos do contencioso administrativo fiscal;

V - benefícios e isenções fiscais;

VI - créditos e estímulos fiscais à exportação;

VII - responsabilidade tributária de transportadores e agentes marítimos;

VIII - incidentes processuais suscitados em ações de natureza fiscal.

Art. 13 - A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e seus órgãos autônomos e entes tutelados.

Parágrafo único. No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional rege-se pela presente Lei Complementar<sup>157</sup>.

De forma residual, o Decreto-Lei nº 147, de 03 de fevereiro de 1967, trata das competências da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional vinculadas ao Ministério da Fazenda, nos termos do seu art. 1º.

Art 1º A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.) é o órgão jurídico do Ministério da Fazenda, diretamente subordinado ao Ministro de Estado, dirigido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional e tem por finalidade privativa:

I - Realizar o serviço jurídico, no Ministério da Fazenda;

II - Apurar e inscrever, para fins de cobrança judicial, a dívida ativa da União, tributária (artigo 201 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) ou de qualquer outra natureza;

III - Examinar, previamente, a legalidade dos contratos, acordos [sic], ajustes ou convênios que interessem à Fazenda Nacional;

<sup>157</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1996].

IV - Representar a Fazenda Nacional nos Conselhos de Contribuintes, Superior de Tarifa, de Terras na União e noutros órgãos de deliberação coletiva, conforme o prevejam as leis e regulamentos, e nos atos e instrumentos previstos neste decreto-lei, quando não se reservar o Ministro de Estado tal atribuição; e

V - Representar a União nas assembleias gerais das sociedades de economia mista e em outras entidades de cujo capital o Tesouro Nacional participe<sup>158</sup>.

Em janeiro de 2024, foi editado o Decreto nº 11.907/2024<sup>159</sup>, que, em seu Anexo I, aprovou a nova estrutura regimental do Ministério da Fazenda e reafirmou as atribuições da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Destaca-se, por fim, a existência de regimento interno da PGFN<sup>160</sup>, direcionando a forma de atuação de seus membros e organização interna do órgão.

### 3.1.3 Organização atual da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Consoante se extrai do *Anuário PGFN 2024*<sup>161</sup>, este órgão se divide, administrativamente, em unidade central e unidades descentralizadas.

A unidade central, sediada em Brasília (DF), é composta pelo Gabinete da PGFN, pela Subprocuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e pelas Procuradorias-Gerais Adjuntas.

As unidades descentralizadas são divididas em Procuradorias-Regionais da Fazenda Nacional (PRFN), conforme as seis regiões dos Tribunais Regionais Federais, que por sua vez, são subdivididas em 21 Procuradorias da Fazenda Nacional nos Estados, por 59 Procuradorias Seccionais da Fazenda Nacional e por 11 escritórios de representação.

Em 2024, a PGFN, em seu quadro total de funcionários, contava com 2.057 Procuradores da Fazenda, 1.448 servidores administrativos e 921 estagiários<sup>162</sup>.

<sup>158</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 147, de 03 de fevereiro de 1967**. Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

<sup>159</sup> BRASIL. **Decreto 11.907, de 30 de janeiro de 2024**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

<sup>160</sup> portaria MF 36/2014 - BRASIL. **Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014**. Brasília: Receita, 29 jan. 2014; Alterada pela portaria MF 474/2016 - BRASIL. **Portaria MF nº 474, de 26 de dezembro de 2016**. Altera a Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014. Brasília: Receita, 2016. e pelo Decreto nº 11.907/2024 - BRASIL. **Decreto 11.907, de 30 de janeiro de 2024**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2024

<sup>161</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Anuário PGFN 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024, p. 13.

<sup>162</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Anuário PGFN 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024.

Quanto à divisão interna de trabalho por competência, a PGFN se subdivide em 5 setores:

- a) Gestão da Dívida Ativa:
  - ✓ controlar a legalidade, inscrever e gerir os créditos da dívida ativa, definir e implementar estratégias de cobrança administrativa e judicial, realizar a cobrança administrativa e judicial e, por fim, orientar os contribuintes com foco na conformidade fiscal;
- b) Defesa da Fazenda Nacional:
  - ✓ competente para definir e implementar estratégias de gestão em relação ao contencioso judicial, defender os interesses da União e do FGTS em processos judiciais e defender os interesses da União em processos administrativos;
- c) Representação Extrajudicial:
  - ✓ competente para representar a União em contratos financeiros, em atos societários e órgãos colegiados (participações governamentais) e atuar no controle de legalidade perante os Conselhos Recursais e demais órgãos colegiados;
- d) Consultoria:
  - ✓ responsável por participar da formulação de políticas públicas, de acordos e tratados internacionais e de contratos financeiros externos, bem como manifestar-se juridicamente nas consultas, nos atos administrativos e normativos e nos contratos de interesse do Ministério da Fazenda;
- e) Gestão e Suporte:
  - ✓ responsável pela gestão, pelo controle institucional e pela integridade, pela gestão da comunicação, de pessoas, pela governança e gestão de tecnologia da informação e comunicação, administração e logística e gestão orçamentária, financeira e contábil.

Interessa em especial à presente dissertação a Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União (PGDAU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), onde é aplicado o RDCC, dentro da competência da PGFN de gestão da dívida ativa, fazendo parte de uma das estratégias utilizadas para melhorar a eficiência na recuperação dos créditos da União.

Destaca-se que a utilização de planejamentos estratégicos pela PGFN, mediante processo formal, ocorre desde 2011<sup>163</sup>, com a aprovação do Plano Estratégico para o período de 2012 a 2015, dando início a subseqüentes planos de atuação, com um período de 4 anos de atuação, colhendo resultados no médio e longo prazo.

Essa forma racional de atuação permite traçar estratégias que serão perseguidas por um período razoável para se verificarem seus resultados. Para se esclarecer esta questão, apresenta-se uma linha histórica dos planejamentos estratégicos da instituição, na Imagem 1, a seguir, conforme obra de autoria institucional da própria PGFN<sup>164</sup>.

**Imagem 1 - Histórico do planejamento estratégico da PGFN**



Fonte: Brasil<sup>165</sup>.

Atualmente, conforme descrito no *Anuário PGFN 2024*<sup>166</sup>, o plano estratégico em vigor é do quadriênio 2021-2024 e tem como principais objetivos:

- promover uma cobrança efetiva, racional, justa e adequada ao perfil do devedor;
- fortalecer o combate à fraude fiscal, de forma a promover ambiente econômico e

<sup>163</sup> Portaria nº 869 PGFN

<sup>164</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **A PGFN Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional 2018**. Brasília, DF: PGFN, 2018.

<sup>165</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **A PGFN Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional 2018**. Brasília, DF: PGFN, 2018.

<sup>166</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Anuário PGFN 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024, p. 11.

- concorrencial equilibrado;
- c) desempenhar uma atuação contenciosa estratégica, coordenada e orientada por dados;
  - d) fomentar a consensualidade na resolução de conflitos;
  - e) garantir a segurança jurídica das políticas públicas com orientação uniforme, tempestiva e propositiva;
  - f) estimular a conformidade fiscal;
  - g) racionalizar a distribuição das demandas de trabalho;
  - h) aprimorar a comunicação institucional;
  - i) conferir segurança aos processos organizacionais, com ênfase na prevenção de riscos;
  - j) acelerar a transformação digital, com foco na otimização dos processos de trabalho;
  - k) promover a cultura de agilidade, cooperação, inovação e resultado; e
  - l) desenvolver as pessoas e promover sua saúde física e mental.

### **3.2 Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito - RDCC**

#### *3.2.1 Implementação do novo modelo de cobrança da dívida ativa da União e o Surgimento do RDCC*

Em 20 de abril de 2016, a Diretoria de Gestão da Dívida Ativa da União (DGDAU), através da Procuradora-Geral Adjunta à época, Anelize Lenzi Ruas de Almeida, atualmente Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, submetia consulta sobre a possibilidade jurídica de edição de ato normativo pela PGFN, com fundamento no art. 40 da Lei nº 6.830/1980 (LEF), o RDCC, autorizando a suspensão do curso das execuções fiscais de valor consolidado até um milhão de reais, desde que não constante dos autos garantia útil à satisfação, parcial ou total, do débito para com a Fazenda Nacional<sup>167</sup>.

O RDCC se encontrava inserido no contexto do projeto de Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União, juntamente com outras portarias como a PGFN nº 502/2016<sup>168</sup>, que, dentre outras medidas, dispensava a apresentação de contestação, o oferecimento de contrarrazões, a interposição de recursos, bem como recomendava a desistência dos

---

<sup>167</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

<sup>168</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 502, de 12 de maio de 2016**. Revoga as Portarias PGFN nº 294, de março de 2010, PGFN nº 276, de maio de 2015 e o item 3.8, coluna “múltiplas assinaturas (item 3.6.5)” [...]. Brasília, DF: PGFN, 2016.

interpostos em determinados casos, como, por exemplo, a existência de precedentes dos Tribunais Superiores<sup>169</sup> e a Portaria PGFN nº 985 de 18 de outubro de 2016<sup>170</sup> que trata do mesmo tema, no âmbito do microsistema dos Juizados Especiais Federais.

O referido modelo tem como escopo a racionalização da atividade de cobrança do crédito público, com o foco nos devedores com maior perspectiva de recuperação de crédito, e prevendo ações de curto, médio e longo prazo.

---

<sup>169</sup> Art. 2º. Sem prejuízo do disposto no artigo precedente, fica dispensada a apresentação de contestação, oferecimento de contrarrazões, interposição de recursos, bem como recomendada a desistência dos já interpostos, nas seguintes hipóteses:

I - tema elencado no art. 18 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, ou sobre o qual exista Súmula da administração tributária federal, editada na forma do art. 18-A da Lei 10.522, de 2002, que conclua no mesmo sentido do pleito do particular; (redação dada pela Portaria nº 19.581, de 19 de agosto de 2020)

II - tema sobre o qual exista Súmula ou Parecer do Advogado-Geral da União - AGU, ou Súmula do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF, aprovada ou não pelo Ministro de Estado da Fazenda, que concluam no mesmo sentido do pleito do particular;

III - tema sobre o qual exista Nota ou Parecer vigente e aprovado pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, na forma do artigo 19, II, da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, ou por Procurador-Geral Adjunto da Fazenda Nacional, elaborado no uso da competência estabelecida pelo 83 do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, aprovado pela Portaria MF nº 36, de 2014, e este ato da PGFN conclua no mesmo sentido do pleito do particular; (redação dada pela Portaria nº 19.581, de 19 de agosto de 2020)

IV - tema fundado em dispositivo legal que tenha sido declarado inconstitucional pelo STF - STF em sede de controle difuso e tenha tido sua execução suspensa por Resolução do Senado Federal (art. 52, inc. X, da Constituição Federal de 1988) ou por ato da Presidência da República (artigo 1º,

§ 3º, do Decreto nº 2.346, de 10 de outubro de 1997), ou tema que tenha sido definido pelo STF em sentido desfavorável à Fazenda Nacional em sede de controle concentrado de constitucionalidade;

V - tema definido em sentido desfavorável à Fazenda Nacional pelo STF - STF, pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ ou pelo Tribunal Superior do Trabalho - TST, em sede de julgamento de casos repetitivos, inclusive o previsto no art. 896-C do Decreto-Lei nº 5.542/1943;

VI - tema sobre o qual exista enunciado de súmula vinculante, de súmula do STF em matéria constitucional ou de súmula dos Tribunais Superiores em matéria infraconstitucional, em sentido desfavorável à Fazenda Nacional;

VII - tema sobre o qual exista jurisprudência consolidada do STF, em matéria constitucional, ou do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho, ou do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito de suas competências, em sentido desfavorável à Fazenda Nacional, na forma do artigo 19, VI, da Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, observados os requisitos estabelecidos nesta Portaria; (redação dada pela Portaria nº 19.581, de 19 de agosto de 2020)

VIII - quando esgotadas as vias recursais e, bem assim, quando o recurso não puder ser interposto por lhe faltar requisito de admissibilidade;

IX - quando for possível antever, fundamentadamente, que o ato processual resultaria em prejuízo aos interesses da Fazenda Nacional;

X - quando peculiaridades do direito material ou processual discutidos no caso concreto indicarem a total inviabilidade do ato processual cabível;

XI - quando se tratar de decisão interlocutória:

- a) que, embora se amolde a uma das hipóteses de cabimento de agravo (artigo 1.015 do novo CPC), verse sobre questão não preclusiva, ou cujo interesse recursal se mostre prejudicado diante das circunstâncias fáticas;
- b) proferida em execução fiscal, versar sobre questão não preclusiva ou cujo intento recursal possa ser obtido por outro meio ou noutra oportunidade.

<sup>170</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 985, de 18 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a atuação judicial dos Procuradores da Fazenda Nacional no âmbito do microsistema dos Juizados Especiais Federais. Brasília, DF: PGFN, 2016.

Dada à sua importância, transcreve-se parte do mencionado projeto:

Na elaboração do presente projeto, objetivou-se a identificação dos principais problemas que dificultam a recuperação dos créditos da PGFN e suas causas. Foram desenvolvidas ações que representam soluções viáveis, de curto, médio e longo prazos, de forma a romper definitivamente com o atual paradigma de cobrança da dívida ativa.

O projeto, portanto, tem por objetivo construir um novo modelo de cobrança da dívida ativa da União, pautado nas seguintes premissas:

- a) aferição do grau de recuperabilidade do débito;
- b) seleção de devedores com características que permitam a elaboração de estratégia uniforme de atuação;
- c) programação da cobrança, com estabelecimento de metas e criação de indicadores;
- d) direcionamento do fluxo de cobrança, com racionalização dos recursos humanos e logísticos;
- e) investimento em inteligência artificial para cobrança de pequenos e médios devedores;
- f) pesquisa e análise patrimonial em grande escala;
- g) adequada gestão patrimonial do devedor;
- h) produção de informações estratégicas para auxiliar na elaboração de ações de cobrança em nível tático e operacional;
- i) investimento na atividade de inteligência artificial;
- j) redução massiva da quantidade de execuções fiscais em tramitação, com alocação da força de trabalho nas atividades que representem efetiva perspectiva de arrecadação;
- k) utilização da execução fiscal apenas quando esgotados os meios extrajudiciais de cobrança e/ou identificados indícios de patrimônio em nome do devedor principal e eventuais corresponsáveis<sup>171</sup>;

O projeto tinha como objetivo tornar a execução fiscal uma das alternativas para a Fazenda Pública, cobrar os débitos inscritos em dívida ativa, mudando a perspectiva existente de ser o ajuizamento do processo judicial a única ferramenta de cobrança e consequência natural da inscrição em dívida ativa<sup>172</sup>.

O projeto também buscou retomar o protagonismo da PGFN, titular do crédito, na cobrança da dívida ativa, função que, à época, na PGFN era desempenhada pelo Poder Judiciário. A organização das Fazendas Públicas é configurada para seguir o ritmo estabelecido pelo Judiciário e, assim, era a estrutura da PGFN no momento criação do projeto, resultando em uma abordagem reativa. Idealmente, como principal interessada na recuperação desses créditos, é a Fazenda que deveria adotar uma abordagem mais ativa, ou seja, não cabe

---

<sup>171</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016, p. 5.

<sup>172</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016, p. 9-10.

ao judiciário determinar em quais processos a Fazenda deve atuar, e mas, pelo contrário, compete à Fazenda fixar quais processos devem ser apreciados pelo judiciário<sup>173</sup>.

Importante lembrar o contexto em que está inserido o RDCC, proposto em um período em que a cobrança de créditos passava por uma grave crise de ineficiência, conforme afirmou o Conselho Nacional de Justiça<sup>174</sup>, quando apontou que 75% dos processos pendentes de julgamento eram execuções fiscais, com taxa de congestionamento de 91%, ou seja, a cada 100 execuções fiscais ajuizadas 91 não conseguiam chegar à sua fase final.

Some-se a isso o detalhado estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Conselho Nacional de Justiça, denominado *Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal*, em que, dentre outros pontos, identificou gargalos na cobrança judicial<sup>175</sup>.

O primeiro gargalo é a ineficiência na citação, primeiro ato da cobrança judicial. Conforme dados do estudo, quando o devedor não é encontrado na primeira tentativa, as chances de que venha a ser localizado posteriormente caem para pouco mais de um terço<sup>176</sup>.

- a) apenas 3,5% dos executados apresentaram-se voluntariamente ao juízo;
- b) em 56,8% dos processos, ocorreu pelo menos uma tentativa inexitosa de citação;
- c) em 36,3% dos casos, não há qualquer citação válida;
- d) em 46,2% dos executivos fiscais, o devedor não é encontrado pelos sistemas de Justiça.

Caso tivesse êxito em citar o devedor ou esse comparecesse voluntariamente em juízo, a PGFN encontraria o segundo gargalo da execução, curiosamente, o segundo ato executivo, a penhora, constrição de bens para a satisfação do crédito.

Segundo aponta o estudo, além da dificuldade em encontrar e penhorar bens, caso isso ocorresse, a probabilidade de estes satisfazerem integralmente os interesses da União tende ao irrisório<sup>177</sup>.

---

<sup>173</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016, p. 9-10.

<sup>174</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2017**: ano base 2016. Brasília: CNJ, 2017.

<sup>175</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011.

<sup>176</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011, p. 19.

<sup>177</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011, p. 20.

- a) em 15% dos casos, há penhora de bens, mas apenas um terço dessas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor;
- b) somente 2,6% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito;
- c) do total de processos, em apenas 0,2% dos casos, o pregão gera recursos suficientes para satisfazer integralmente o débito, enquanto a adjudicação dos bens do executado extingue a dívida em 0,4% dos casos.

Essa inefetividade nas duas principais fases do processo executivo acabava por gerar números assustadores e escancaravam a ineficiência do procedimento ordinário de Execução Fiscal, sendo que apenas três quintos dos processos de execução fiscal promovidos pela PGFN, à época, venciam a etapa de citação, e destes, 22,7% eram conduzidos à penhora, mas, somente 17,2% das penhoras resultavam em leilão<sup>178</sup>.

Chama atenção o baixo percentual de defesas apresentadas nas execuções, muito provavelmente devido à clara inefetividade do procedimento e o fato de os devedores estarem conscientes desta ineficácia. Nesse sentido, apenas em 4,4% dos processos de execução fiscal ocorria algum tipo de objeção de pre-executividade, e apenas 6,4% dos devedores opunham embargos à execução<sup>179</sup>.

Nesse contexto, utilizando-se do art. 40 da LEF, a decisão do RDCC de arquivar as execuções com valor inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), salvaguardadas algumas exceções, se mostrou um importante meio para direcionar melhor os recursos humanos e logísticos, já que o modelo adotado era ineficiente, e 92% dos devedores concentravam 11% do estoque total da dívida ativa.

Importante destacar que o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) não foi escolhido aleatoriamente. Conforme apresentado pela PGFN (Gráfico 3), na Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016<sup>180</sup>, apenas os processos de valor superior ao apontado já seriam suficientes para saturar a estrutura de pessoal e logística da PGFN, mesmo que esses processos correspondam a apenas 4% do total das execuções fiscais ajuizadas.

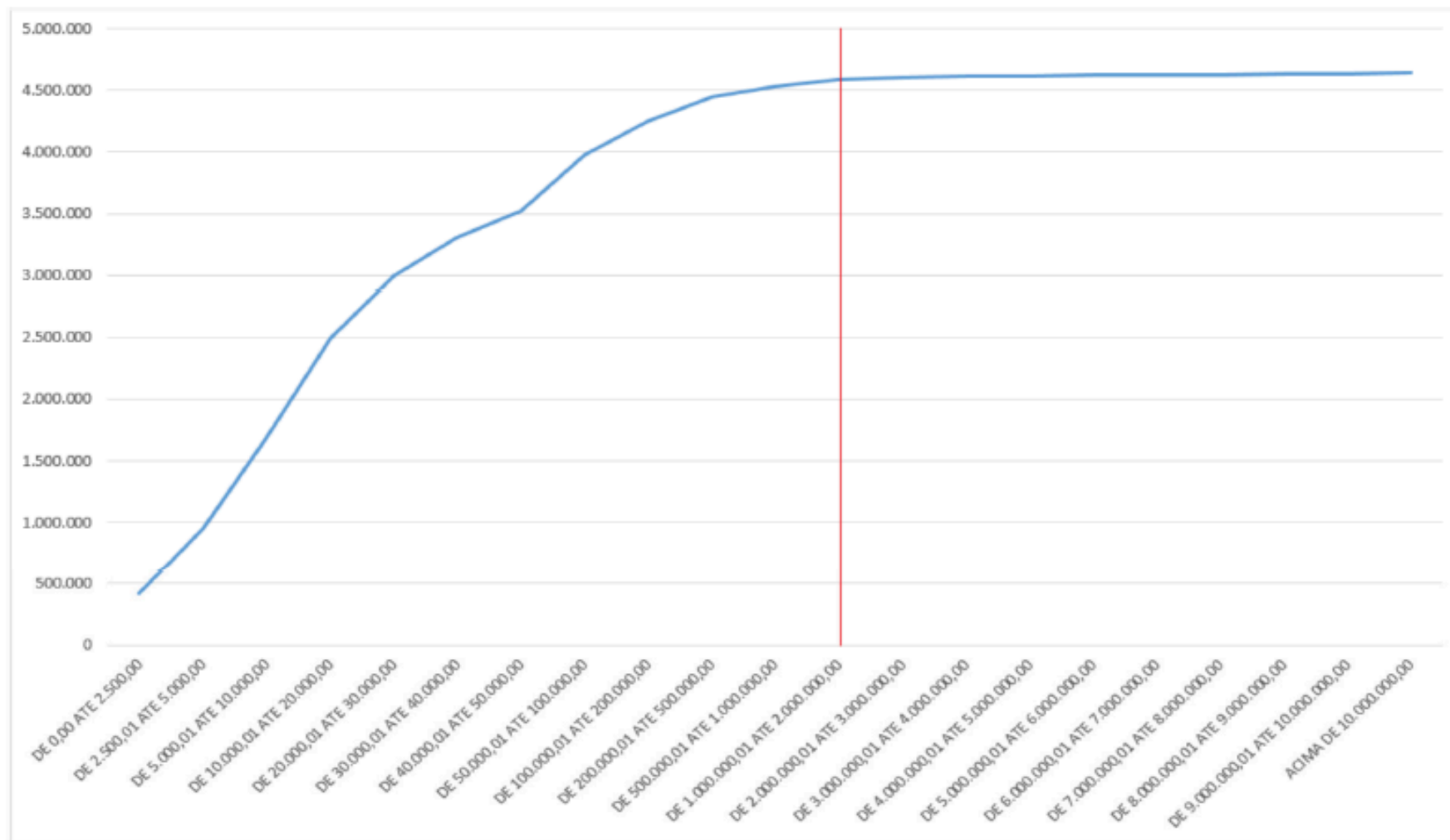
---

<sup>178</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011, p. 33.

<sup>179</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011, p. 20.

<sup>180</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral de Grandes Devedores. **PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016, p. 9.

**Gráfico 3 - Curva de saturação do volume de execuções fiscais na PGFN**



Fonte: Brasil<sup>181</sup>.

<sup>181</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral de Grandes Devedores. **PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016, p. 9.

Conforme levantamento feito pela Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União, esse “pequeno” percentual de execuções fiscais equivalia a 102.753 processos e era responsável por 81% do estoque em dívida ativa, de um total de R\$ 866.520.166.940,41 (Oitocentos e sessenta e seis bilhões, quinhentos e vinte milhões, cento e sessenta e seis mil, novecentos e quarenta reais e quarenta e um centavos)<sup>182</sup>.

Para resumir o discorrido anteriormente, apresenta-se a Tabela 2.

**Tabela 2 - Quantidade de execuções fiscais por faixa de valor x total ajuizado**

Faixa de valor	Quantidade de Execuções Fiscais	Valor total ajuizado
1- Até R\$ 20.000,00	1.032.165 (36%)	R\$ 10.026.809.978,77
2- Até RS 20.000,01 até R\$ 1.000.000,00	1.749.091 (61%)	R\$ 197.630.399.583,69
3- Acima de R\$ 1.000.000,00	102.735 (4%)	R\$ 866.520.166.940,41
Total:	2.883.991	R\$ 1.074.177.376.502,87

Fonte: Brasil<sup>183</sup>.

É importante registrar que, diferentemente da previsão de valor mínimo<sup>184</sup> para ajuizamento, devido ao custo da execução fiscal, no caso do RDCC, a ideia central era focar esforços em devedores com dívidas vultuosas e, ao mesmo tempo, criar uma estratégia de atuação direcionada à busca, pela via administrativa, de bens dos demais devedores, para, então, sim, voltar a tramitar judicialmente.

Portanto, a estratégia utilizada pela PGFN, em um primeiro momento no RDCC, foi focar sua estrutura para atuar em um menor número de processos com maior volume financeiro.

### 3.2.2 Críticas ao novo regime de cobrança de crédito

À semelhança de toda iniciativa que vai de encontro à atuação rotineira de um órgão público quando enfrenta resistência, com a criação de um regime que arquivaria a grande

<sup>182</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016, p. 7-8.

<sup>183</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral de Grandes Devedores. **PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016, p. 9.

<sup>184</sup> BRASIL. **Portaria PGFN nº 741, de 14 de outubro de 2015**. Brasília: Receita, 2017.

maioria dos processos de execução fiscal da PGFN não seria diferente.

Em diversos setores, ocorreram questionamentos sobre a legalidade, eficiência e até mesmo a possibilidade de se incorrer em improbidade administrativa, ao não se cobrar o crédito público. O primeiro e principal deles foi a Notícia nº 1.16.000.001989/2016-29 (manifestação 2016005873) recebida na sala de atendimento ao cidadão do Ministério Público Federal, pouco tempo depois da publicação da Portaria PGFN 396/2016.

Segundo a denúncia, a Portaria estaria eivada de vícios de inconstitucionalidades e ilegalidades, em especial no que previa o art. 20 e 21, que determinava a suspensão, conforme o art. 40 da LEF, de execuções de valor inferior à um milhão de reais, desde que não constassem dos autos informações de bens e direitos úteis à satisfação, integral ou parcial, do crédito executado. Tal previsão estaria “abandonando a cobrança” ou “renunciando aos créditos” de valor igual ou inferior a um milhão de reais<sup>185</sup>.

Dentre os principais argumentos apresentados estavam:

- a) a violação ao princípio da legalidade, pois o art. 20 da Lei 10.522/02 previa apenas a sustação de execução fiscal de valor igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais);
- b) a prática de improbidade administrativa, sob o fundamento de que se estaria deixando de exigir o recolhimento de tributos devidos até um milhão de reais, sem a competente previsão dos mecanismos de compensação financeira (art. 14 da LRF);
- c) a alegação de violação ao art. 40 da Lei 6.830/1980 (LEF), sob o fundamento de que o art. 21 da Portaria PGFN nº 396/2016 teria dispensado a citação do executado, bastando o mero despacho do Juiz para suspender a execução fiscal, dentre outros<sup>186</sup>.

Em uma extensa resposta, através da Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016, coube à PGFN explicar e demonstrar, de forma robusta, a inexistência de qualquer dos vícios apontados. Em síntese, foram apresentados os seguintes argumentos:

- a) inexistência de violação ao princípio da legalidade, uma vez que, apesar de o art. 20 da Lei 10.522/02 prever apenas a sustação (não ajuizamento) de execução fiscal igual ou inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), esta não se confunde com a previsão utilizada

---

<sup>185</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016, p. 1.

<sup>186</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016, p. 1-3.

no RDCC, que é o mero pedido de suspensão (arquivamento) da execução fiscal, para diligenciar em busca do devedor e de bens penhoráveis<sup>187</sup>.

- b) ausência de configuração de improbidade administrativa, pois não se está diante de renúncia de receita, anistia, remissão, subsídio, entre outros, mas, simplesmente, de uma busca administrativa, através do Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial (art. 2º e seguintes da Portaria da PGFN nº 396/2016) de bens do devedor, mantendo os débitos ou as restrições a que se submetem os devedores, como, por exemplo, a inscrição no CADIN, restrição na certidão de regularidade fiscal<sup>188</sup>..
- c) a alegação de dispensa de citação apontada na denúncia também foi afastada, pois o art. 21 da Portaria é claro, ao dispensar “efetiva citação”, expressão que juridicamente remete à citação, quando o devedor é pessoalmente encontrado, não sendo dispensada a “citação válida”, que ocorre nos casos previstos em lei para a triangulação processual, podendo esta ser pessoal ou ficta, como por exemplo a citação por edital. Portanto, a portaria, a princípio, dispensou apenas a citação efetiva e não a citação válida<sup>189</sup>.

Outra crítica recebida pelo novo regime foi sobre sua real eficiência, quando de sua implementação. Os seguintes questionamentos foram feitos pelo Professor Érico Teixeira Vinhosa Pinto<sup>190</sup>, em sua dissertação de mestrado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com embasamento em dados da época.

O Autor aponta, no seu estudo, que sistemas e premissas do RDCC como aferição de recuperabilidade do débito, seleção de devedores ajuizamento, apenas quando esgotados os meios extrajudiciais de cobrança e/ou identificados indícios de patrimônio em nome do devedor principal e eventuais corresponsáveis, “ainda não foram totalmente implementadas e não representam a realidade das Varas de Execução fiscal até 2017. Na prática muitas ações foram ajuizadas e processadas de forma semelhante à diagnosticada pelo Instituto de Pesquisa

---

<sup>187</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral de Grandes Devedores. **PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016, p. 13.

<sup>188</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral de Grandes Devedores. **PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016, p. 21-22.

<sup>189</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral de Grandes Devedores. **PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016, p. 23-24.

<sup>190</sup> PINTO, Érico Teixeira Vinhosa. **Reconstruindo a execução fiscal: coerência e otimização como pressupostos do princípio da eficiência e da efetividade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Econômica Aplicada (IPEA), com base nos processos baixados em 2009”<sup>191</sup>.

Além da não implementação de uma seleção prévia para o ajuizamento das execuções fiscais, as que eram ajuizadas tinham movimentações inefetivas, como pedido de citação por AR, ainda que com tentativa frustrada, para interromper a prescrição. Essa orientação partiu da própria PGFN, por meio da Mensagem Eletrônica PGFN/CGD nº 008/2016<sup>192</sup>.

[...] a tentativa de citação, ainda que se saiba ou se devesse saber, desnecessária, é imprescindível para a inclusão de um processo em RDCC, enquanto a de penhora não, mesmo que o resultado da diligência de citação tenha sido positivo. A situação estimula, como exposto, que as execuções fiscais sejam propostas para a obtenção do despacho de “cite-se”, sem outras finalidades práticas, além da interrupção da prescrição, pois, negativa ou positiva a diligência, será requerida a suspensão do processo (art. 40 da LEF)<sup>193</sup>.

As críticas feitas por Érico Teixeira Vinhosa Pinto<sup>194</sup> se mostraram corretas e foram, em boa parte, abarcadas por mudanças legislativas nos anos subsequentes. As principais mudanças a se destacarem são as seguintes:

- a) inclusão do art. 20-C na Lei 10.522/2002<sup>195</sup>, prevendo a possibilidade de condicionar o ajuizamento das execuções fiscais à verificação de indícios de bens, direitos ou atividades econômicas dos devedores ou corresponsáveis<sup>196</sup>, posteriormente regulamentado pela Portaria 33/2018 como ajuizamento seletivo (ou condicionado) de

<sup>191</sup> PINTO, Érico Teixeira Vinhosa. **Reconstruindo a execução fiscal: coerência e otimização como pressupostos do princípio da eficiência e da efetividade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 55.

<sup>192</sup> A mensagem está inserida no ANEXO C e é transcrita na Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016. BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral de Grandes Devedores. **PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016, p. 25.

<sup>193</sup> PINTO, Érico Teixeira Vinhosa. **Reconstruindo a execução fiscal: coerência e otimização como pressupostos do princípio da eficiência e da efetividade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

<sup>194</sup> PINTO, Érico Teixeira Vinhosa. **Reconstruindo a execução fiscal: coerência e otimização como pressupostos do princípio da eficiência e da efetividade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018, p. 55.

<sup>195</sup> BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002**. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

<sup>196</sup> Art. 20-C. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional poderá condicionar o ajuizamento de execuções fiscais à verificação de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis, desde que úteis à satisfação integral ou parcial dos débitos a serem executados. (Incluído pela Lei nº 13.606, de 2018) BRASIL. **Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018**. Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nº s 8.212, de 24 de julho de 1991 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021].

execuções fiscais<sup>197</sup>.

- b) criação de critérios para a classificação de créditos inscritos em dívida ativa da União, “Rating”, que conforme a previsão do art. 2º, V da Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017 é a “nota atribuída ao devedor ou grupo de devedores que representa o grau de recuperabilidade do débito”<sup>198</sup>.

A criação desse critério anterior resultou em modificação da própria portaria do RDCC, passando a prever que só poderiam ser arquivados os débitos inferiores a um milhão de reais ou cujos débitos sejam considerados irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação<sup>199</sup>.

Recentemente houve alteração no art. 174 do CTN<sup>200</sup> com a previsão do protesto extrajudicial interromper a prescrição, medida que tem potencial para evitar o ajuizamento e pedido de citação em execuções fiscais para a obtenção do despacho citatório que interrompe a prescrição.

Por fim, cabe destacar, como aponta Kíldare Oliveira Teixeira<sup>201</sup>, em dissertação de

<sup>197</sup> DO AJUIZAMENTO SELETIVO (OU CONDICIONADO) DE EXECUÇÕES FISCAIS

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

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

§ 2º. A dispensa de ajuizamento de que trata este artigo não se aplica aos débitos:

I - decorrentes de aplicação de multa criminal;

II - da dívida ativa do FGTS;

III - de elevado valor, conforme definido em ato do Ministro de Estado da Fazenda;

IV - de responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, ou de direito privado submetidas ao regime jurídico das pessoas de direito público;

V - de devedores com falência decretada ou recuperação judicial deferida. BRASIL. **Portaria MF nº 33, de 8 de fevereiro de 2018**. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União [...]. Brasília: Receita, 9 fev. 2018.

<sup>198</sup> BRASIL. **Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017**. Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). Brasília: Receita, 2017.

<sup>199</sup> Portaria PGFN nº 520, de maio de 2019, que alterou a redação do art. 20 da Portaria nº 396, de 20 de abril de 2016 "Art. 20. Serão suspensas, nos termos do art. 40, caput, da Lei nº 6.830, de 1980, as execuções fiscais cujo valor consolidado seja igual ou inferior a um milhão de reais ou cujos débitos sejam considerados irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação, desde que não constem dos autos informações de bens e direitos úteis à satisfação, integral ou parcial, do crédito executado." BRASIL. **Portaria PGFN nº 520, de 27 de maio de 2019**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016. Brasília: Receita, 29 maio 2019.

<sup>200</sup> Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

II - pelo protesto judicial ou extrajudicial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 208, de 2024). BRASIL.

**Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].

<sup>201</sup> TEIXEIRA, Kíldare Oliveira. **A desjudicialização da execução fiscal via serventias extrajudiciais**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília,

mestrado do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), a resistência encontrada para a implementação dentro da própria carreira.

Por fim, em relação aos óbices internos, observa-se uma certa relutância por parte dos servidores da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional em cumprir fielmente a Portaria, o que leva alguns dos Procuradores, em especial os mais experientes na carreira, a acreditarem que há um perigo exagerado nesse método de trabalho, ou que é contraditório arquivar um grande número de execuções fiscais para aumentar a eficiência na arrecadação<sup>202</sup>.

### 3.3.3 Analisando a Legislação do RDCC - Portaria 396/16 e alterações

A Portaria que institui o RDCC, publicada em 20 de abril de 2016, trouxe em seu art. 1º<sup>203</sup> que o novo regime consistia em um “conjunto de medidas, administrativas ou judiciais”, com objetivo de “otimização dos processos de trabalho relativos à cobrança da Dívida Ativa da União e do FGTS”, com observância de critérios de economicidade e racionalidade, visando a dar “maior eficiência à recuperação do crédito inscrito”<sup>204</sup>.

No parágrafo único do mesmo artigo, a Portaria determinou que o devedor incluído na nova sistemática seria submetido a quatro procedimentos:

- a) Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial (PEDP);
- b) Procedimento de Protesto Extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa (PECDA);

---

2022.

<sup>202</sup> TEIXEIRA, Kildare Oliveira. **A desjudicialização da execução fiscal via serventias extrajudiciais**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022, p. 30.

<sup>203</sup> Art. 1º O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC consiste no conjunto de medidas, administrativas ou judiciais, voltadas à otimização dos processos de trabalho relativos à cobrança da Dívida Ativa da União e do FGTS, observados critérios de economicidade e racionalidade, visando outorgar maior eficiência à recuperação do crédito inscrito. (Redação do caput dada pela Portaria PGFN nº 422 de 06/05/2019). BRASIL. **Portaria PGFN nº 422, de 6 de maio de 2019**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, revoga a Portaria PGFN nº 741, de 14 de outubro de 2015, e dá outras providências. Brasília: Receita, 8 maio 2019.

Parágrafo único. O devedor incluído no Regime Diferenciado de Cobrança - RDCC de Créditos será submetido a:

I - Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial - PEDP;

II - Procedimento de Protesto Extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa - PECDA;

III - ~~Procedimento Especial de Acompanhamento de Parcelamentos - PEAP;~~

III- Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações – PEAN; (**Redação dada pela Portaria PGFN nº 51 DE 12/01/2024**). BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024.

IV - Procedimento de Acompanhamento de Execuções Garantidas por depósito integral, carta de fiança, seguro garantia ou penhora, bem como das execuções suspensas por decisão judicial - PAEG.

<sup>204</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

- c) Procedimento Especial de Acompanhamento de Parcelamentos (PEAP), recentemente substituído pelo Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações (PEAN)<sup>205</sup>; e
- d) Procedimento de Acompanhamento de Execuções Garantidas (PAEG) por depósito integral, carta de fiança, seguro garantia ou penhora, bem como das execuções suspensas por decisão judicial.

O PEDP está previsto do art. 2º ao 9º da Portaria 396, e constitui “consulta sistemática e periódica às bases de dados patrimoniais dos devedores, com vistas à localização de bens e direitos passíveis de expropriação judicial ou identificação de eventuais hipóteses de responsabilidade tributária ou não tributária”<sup>206</sup>, sendo realizada, em regra, pela Procuradoria-Geral Adjunta da Dívida Ativa da União. Esse procedimento se aplica aos devedores com execuções não garantidas por depósito, seguro garantia ou carta de fiança.

O PECDA está disposto nos arts.10 e 11, e de forma simples prevê o encaminhamento das Certidões de Dívida Ativa dos devedores incluídos no RDCC para protesto. Não serão encaminhadas a protesto os créditos cuja exigibilidade esteja suspensa, com garantia integral ou em processo de negociação.

Com o avanço da PFGN nas transações tributárias, tema do qual não se tratará em detalhes no presente estudo, o antigo PEAP passou a chamar-se Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações, Redação dada pela portaria PGFN nº 51, de 12 de janeiro de 2024<sup>207</sup>, promovendo uma ampliação na competência do setor que anteriormente acompanhava apenas os parcelamentos da PFGN e passaram a acompanhar todas as negociações feitas.

Esse regime está previsto nos arts. 12, 13 e 14 da Portaria<sup>208</sup>, consistindo em uma

---

<sup>205</sup> Modificação introduzida pela Portaria PGFN nº 51, de janeiro de 2024. BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024.

<sup>206</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

<sup>207</sup> BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024.

<sup>208</sup> BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024.

verificação periódica da regularidade das negociações do devedor, conscientização do devedor dos prejuízos pelo não adimplemento das obrigações assumidas e acompanhamento das modificações patrimoniais ou indício de fraudes que ponham em risco a satisfação do crédito negociado.

O último procedimento é o de acompanhamento de execuções garantidas ou suspensas por decisão judicial, com previsão dos arts. 15 a 19<sup>209</sup>. Ele consiste no acompanhamento prioritário das execuções fiscais cujo crédito já está garantido por depósito, fiança bancária, seguro garantia ou penhora, assim como as que estejam suspensas por decisão judicial.

Esse acompanhamento visa à recuperação mais célere do crédito já garantido, antes que o devedor o dilapide de alguma forma, assim como a verificar se os bens dados em garantia possuem capacidade financeira e liquidez para garantir aquela execução.

Os mecanismos anteriores garantem que os processos não fiquem sem uma cobrança administrativa, seja por meio de protesto, por acompanhamento dos processos que já estão garantidos ou parcelados, ou, principalmente, pela busca de patrimônio dos devedores fora do judiciário.

Analisando os objetivos traçados no art. 1º do RDCC, pode-se notar que os quatro mecanismos criados tentam dar suporte à principal medida adotada pelo novo regime, ao arquivamento em massa das execuções fiscais com baixa chance de recuperabilidade do crédito, descritos no art. 20 e 21 da Portaria<sup>210</sup>, priorizando a cobrança administrativa e desafogando o poder judiciário, de forma mais eficiente e assertiva as demandas da PGFN.

Por se tratar de um dos pontos centrais para a implementação do RDCC, a previsão do critério para suspensão das execuções fiscais, prevista no art. 20 da Portaria<sup>211</sup>, sofreu algumas adequações ao longo do tempo. Como se pode perceber pelas redações a seguir, elas ocorreram devido à evolução da capacidade do Ministério da Fazenda de identificar a recuperabilidade dos créditos.

---

<sup>209</sup> BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024.

<sup>210</sup> BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024.

<sup>211</sup> BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024.

Em seu original publicado em abril de 2016, o art. 20<sup>212</sup> trazia um simples critério quantitativo para o arquivamento: seriam arquivadas as execuções cujo valor consolidado fosse igual ou inferior a um milhão de reais, desde que nos autos não constasse garantia útil à satisfação integral ou parcial do crédito executado. Importante destacar que esta última parte, ou seja, o não arquivamento em caso de bens já indicados no processo, não foi alterada nas novas redações do artigo.

No dia 06 de maio de 2019, através da Portaria PGFN nº 422<sup>213</sup>, a redação do art. 20, *caput* da Portaria foi alterada para um critério apenas qualitativo: seriam arquivadas apenas as execuções fiscais cujos débitos fossem considerados irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação, suprimindo o critério quantitativo baseado no valor da execução fiscal.

Essa modificação ocorreu devido à criação, pelo Ministério da Fazenda, de critérios para a classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União, os chamados *ratings*<sup>214</sup>. Os critérios dessa classificação foram definidos na Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017<sup>215</sup>.

Em um breve resumo, a classificação se baseia em um sistema de *rating* bidimensional, observando a variável dos créditos inscritos em dívida ativa, pela suficiência e liquidez de garantias e parcelamentos ativos. Uma segunda variável relativa aos devedores inscritos em dívida ativa da união foi considerada para analisar a capacidade de pagamento e o endividamento total e histórico de adimplemento<sup>216</sup>.

Apenas 21 dias após a modificação dos critérios de arquivamento, a PGFN fez nova adequação ao art. 20, Portaria nº 520, de 27 de maio de 2019<sup>217</sup>, desta vez mantendo o critério qualitativo de recuperabilidade dos créditos, mas retomou o critério quantitativo, passando a prever o arquivamento das “execuções fiscais cujo valor consolidado seja igual ou inferior a

---

<sup>212</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

<sup>213</sup> BRASIL. **Portaria PGFN nº 422, de 6 de maio de 2019**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, revoga a Portaria PGFN nº 741, de 14 de outubro de 2015, e dá outras providências. import. Brasília: Receita, 8 maio 2019.

<sup>214</sup> Definição de *Rating* dada pela Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017, Art. 2, inciso V: “Rating: nota atribuída ao devedor ou grupo de devedores que representa o grau de recuperabilidade do débito.” BRASIL. **Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017**. Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). Brasília: Receita, 2017.

<sup>215</sup> BRASIL. **Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017**. Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). Brasília: Receita, 2017.

<sup>216</sup> BRASIL. **Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017**. Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). Brasília: Receita, 2017, p. 1-2.

<sup>217</sup> BRASIL. **Portaria PGFN nº 520, de 27 de maio de 2019**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016. Brasília: Receita, 29 maio 2019.

um milhão de reais ou cujos débitos sejam considerados irre recuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação”.

A última alteração ocorreu no ano de 2024, Portaria nº 51 de 12 de janeiro de 2024<sup>218</sup>, e delegou à regulamentação do Procurador-Geral Adjunto da Dívida Ativa da União e do FGTS o critério de arquivamento. Entende-se que, atualmente, oito anos após o primeiro arquivamento em massa realizado pela PGFN, bem como a criação de critérios de ajuizamento seletivo<sup>219</sup>, não levando ao Judiciário execuções com baixa recuperabilidade crédito, o art. 20, *caput* da Portaria 396 não seja mais o ponto central de atuação da PGFN, que pode concentrar esforços nos processos remanescentes no judiciário com alto grau de recuperabilidade e nas cobranças administrativas com os instrumentos trazidos pela Portaria nº 33 de 2018<sup>220</sup>.

### 3.3.4 Resultados alcançados pelo RDCC

Ano após ano, foi possível acompanhar nas publicações da PGFN, em números, o aumento da recuperação de crédito tributário, após o ano de 2016, com uma grande alavancagem de receita entre os anos de 2016 e 2017, ano da implementação do RDCC e, no ano de 2020, com a implementação da transação tributária, introduzida pela Lei 13.988/2020<sup>221</sup>.

As melhorias não foram baseadas somente no RDCC, houve outras atuações que racionalizaram a PGFN, conforme apontado no capítulo 2, subseção 2.3. Vale comentar duas portarias da PGFN que se encontram no projeto de Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União, Portaria PGFN 502/2016<sup>222</sup>, que, entre outras medidas, dispensa a apresentação de contestação, oferecimento de contrarrazões, interposição de recursos, bem

<sup>218</sup> BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024.

<sup>219</sup> Portaria nº 33, de 08 de fevereiro de 2018. “Art. 33. O ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de débitos inscritos em dívida ativa da União fica condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado”

<sup>220</sup> BRASIL. **Portaria MF nº 33, de 8 de fevereiro de 2018**. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União [...]. Brasília: Receita, 9 fev. 2018.

<sup>221</sup> BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

<sup>222</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 502, de 12 de maio de 2016**. Revoga as Portarias PGFN nº 294, de março de 2010, PGFN nº 276, de maio de 2015 e o item 3.8, coluna “múltiplas assinaturas (item 3.6.5)” [...]. Brasília, DF: PGFN, 2016.

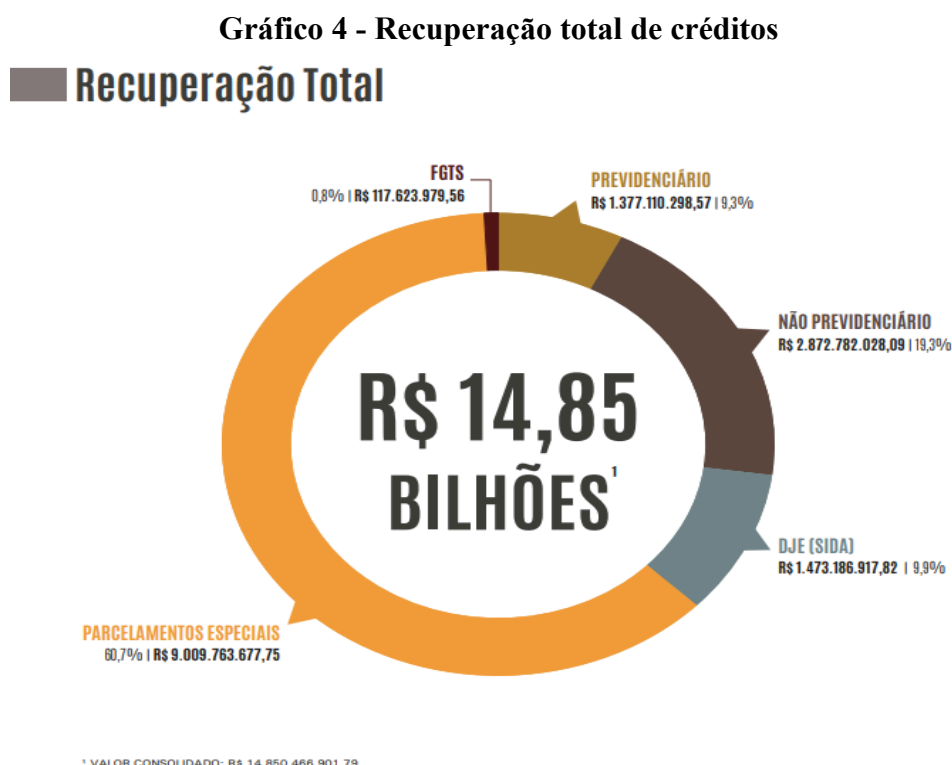
como recomenda a desistência dos interpostos em determinados casos, como, por exemplo, a existência de precedentes dos Tribunais Superiores e a Portaria PGFN 985<sup>223</sup> que trata do mesmo tema no âmbito do microsistema dos Juizados Especiais Federais.

Pode-se destacar, também, a criação do ajuizamento seletivo, pela Portaria nº 33/2018, que determina, em seu art. 33, que o

ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de débitos inscritos em dívida ativa da União fica condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado<sup>224</sup>.

Todos esses instrumentos influenciaram positivamente o aumento da recuperação de crédito, além de outros fatores como o investimento massivo em inteligência artificial e a jurimetria pela instituição.

O Gráfico 4, a seguir, extraído da *PGFN em números: dados de 2016*, mostra o valor recuperado pela PGFN em 2016 dividido pela origem do crédito.



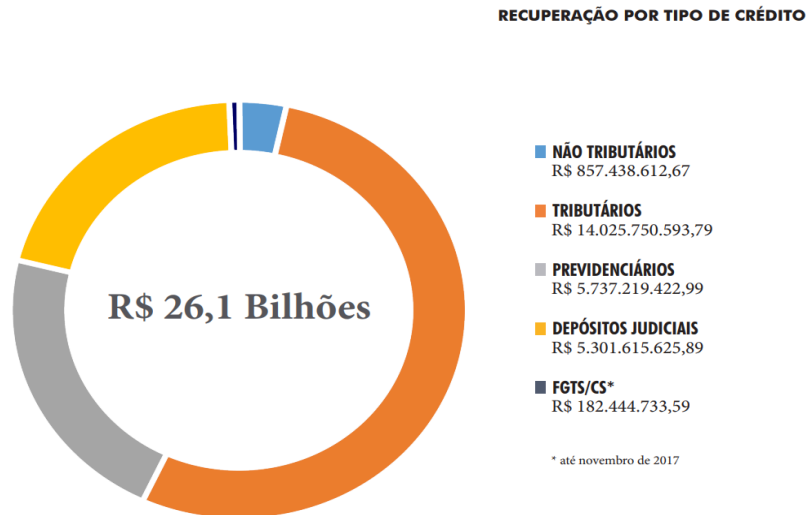
<sup>223</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 985, de 18 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a atuação judicial dos Procuradores da Fazenda Nacional no âmbito do microsistema dos Juizados Especiais Federais. Brasília, DF: PGFN, 2016.

<sup>224</sup> BRASIL. **Portaria MF nº 33, de 8 de fevereiro de 2018**. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União [...]. Brasília: Receita, 9 fev. 2018.

Fonte: Brasil<sup>225</sup>.

Na sequência, o Gráfico 5, extraído do *PGFN em números: dados de 2018*, mostra a recuperação de crédito de 2019, por tipo de crédito.

**Gráfico 5 - Recuperação por tipo de crédito**



Fonte: Brasil<sup>226</sup>.

O resultado obtido no primeiro ano do RDCC se estabilizou nos anos seguintes. Apenas no ano de 2020, com a implementação da transação tributária, houve novo aumento expressivo na recuperação de crédito, estando esse aumento ainda em curva ascendente, conforme mostra o Gráfico 6 que se segue extraído da publicação *PGFN em Números*<sup>227</sup>.

**Gráfico 6 - Dívida ativa da União: evolução da recuperação**

<sup>225</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números: dados de 2016**. Brasília, DF: PGFN, 2017.

<sup>226</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2018**. Brasília, DF: PGFN, 2019.

<sup>227</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024.

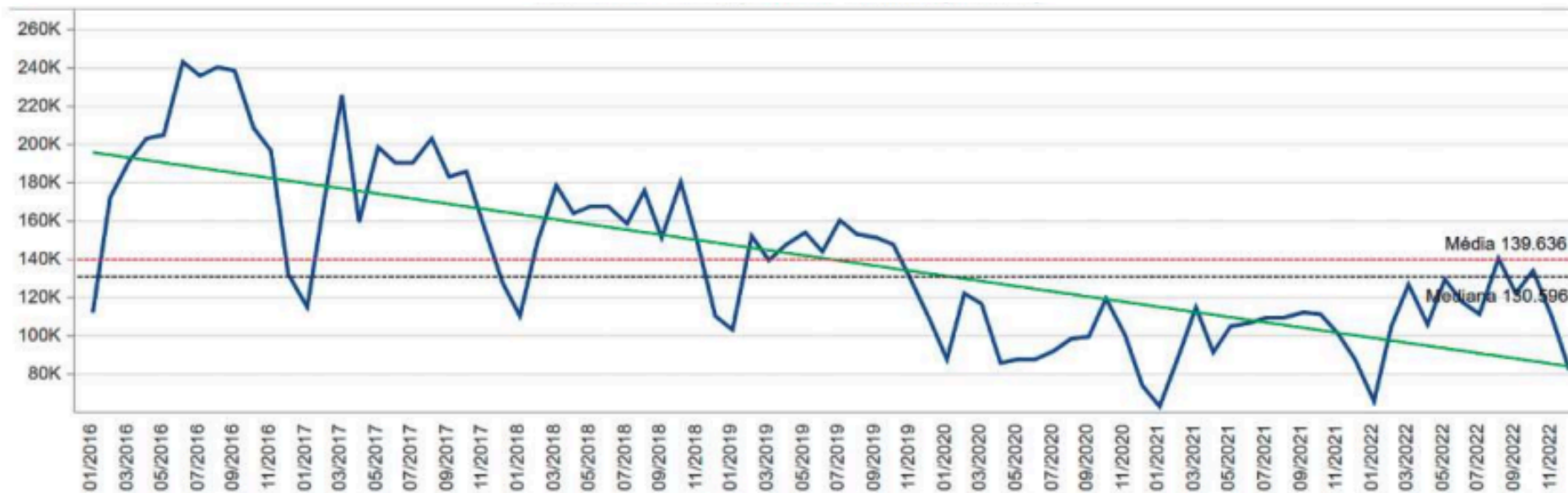


Fonte: Brasil<sup>228</sup>.

No Gráfico 7, a seguir, pode-se verificar a diminuição do número de execuções fiscais impulsionadas pela PGFN junto ao Poder Judiciário, em comparação com o gráfico 7 que demonstra o aumento da recuperação de crédito nos últimos anos:

<sup>228</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024.

**Gráfico 7 - Processos - Execução Fiscal PGFN (Mês/Ano)**



Fonte: Brasil<sup>229</sup>.

<sup>229</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024.

Outra interessante iniciativa da PFGN em 2022 foi a criação do “Comprei”<sup>230</sup>, plataforma gerenciada pela própria PFGN e criada pela Portaria PFGN nº 3.050, de 6 de abril de 2022, que tinha como objetivo oferecer à venda bens dados à União em acordo, ou penhorados em processos judiciais, na forma das Leis nº 6.830, de 1980, LEF, e 13.105, de 2015, CPC. O modelo simplificado de venda direta, por intermédio de corretor ou leiloeiro credenciado, foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 236, de 2016<sup>231</sup>.

Tal iniciativa começa a apresentar números interessantes e, sem dúvida, pode ser uma saída para os municípios que têm entre sua competência tributária o IPTU, uma das exceções da impenhorabilidade dos imóveis, sendo a garantia na cobrança do próprio imposto.

---

<sup>230</sup> Nesses processos de venda, um corretor ou leiloeiro, com credenciamento público, promove o encontro entre a oportunidade e o cliente, sendo responsável por todas as fases do negócio. O comprador recebe o bem sem pendências e com a segurança jurídica de uma venda judicial. Ao Executado é oportunizado a regularização via parcelamento ou transação, antes da venda do imóvel. Com essa estratégia, 120 contribuintes buscaram regularizar suas dívidas em 2023, celebrando aproximadamente R\$ 308 milhões em parcelamentos ou transações tributárias.

Apenas nos casos de dívidas não solucionadas, os bens inseridos na plataforma são liberados para fase de alienação. Hoje, são 458 imóveis ativos na plataforma, o que representa menos de 1,3% do acervo de penhoras de imóveis da PFGN.

O formato de *marketplace*, no qual vários profissionais, corretores e leiloeiros podem anunciar bens de maneira concomitante, tem se mostrado acertado, com cerca de 4,7 mil anúncios publicados na plataforma e ofertas amplificadas em canais privados dos profissionais, como uso de tráfego pago em redes sociais. São 194 credenciados ativos, entre leiloeiros e corretores. BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Anuário PFGN 2024**. Brasília, DF: PFGN, 2024, p. 39-42.

<sup>231</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Anuário PFGN 2024**. Brasília, DF: PFGN, 2024, p. 40.

## 4 CONTROLE DE EFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO FISCAL PELO JUDICIÁRIO: TEMA 1.184 STF E RESOLUÇÃO 547/24 DO CNJ

### 4.1 Evolução dos estudos sobre o congestionamento do judiciário por execuções fiscais

Em todo rito de cobrança dos créditos fiscais, vários são os atores envolvidos, e, entre eles, um dos principais é o Poder Judiciário, local de tramitação da cobrança através das execuções fiscais, por muito tempo tratado como o único meio de cobrança.

Apesar de ser o Executivo o titular da cobrança, coube por vezes ao Judiciário o papel de elaborar estudos e apresentar relatórios sobre o crescente número de execuções fiscais, seu custo e sua baixa eficiência na recuperação dos créditos.

Pode-se destacar o CNJ como órgão central nos estudos sobre execução fiscal, que influenciou diretamente o controle da eficiência das execuções fiscais pelo Judiciário.

Introduzido pela EC nº 45/2004<sup>232</sup>, conhecida como “reforma do judiciário”, o CNJ tem previsão expressa na CRFB/1988 no art. 103-B, sendo composto por 15 membros dentre Ministros do STF, STJ, TST, desembargadores, juízes, advogados e membros do Ministério Público<sup>233</sup>.

No mesmo artigo supracitado, estão previstas as competências do CNJ, entre elas a elaboração de relatório sobre a situação do Poder Judiciário, com estatísticas sobre os processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação e nos diferentes órgãos do Poder Judiciário.

---

<sup>232</sup> BRASIL. **Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

<sup>233</sup> **Art. 103-B.** O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

- I um Ministro do STF, indicado pelo respectivo tribunal;
- II um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, indicado pelo respectivo tribunal;
- III um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho, indicado pelo respectivo tribunal;
- IV um desembargador de Tribunal de Justiça, indicado pelo STF;
- V um juiz estadual, indicado pelo STF;
- VI um juiz de Tribunal Regional Federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VII um juiz federal, indicado pelo Superior Tribunal de Justiça;
- VIII um juiz de Tribunal Regional do Trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- IX um juiz do trabalho, indicado pelo Tribunal Superior do Trabalho;
- X um membro do Ministério Público da União, indicado pelo Procurador-Geral da República;
- XI um membro do Ministério Público estadual, escolhido pelo Procurador-Geral da República dentre os nomes indicados pelo órgão competente de cada instituição estadual;
- XII dois advogados, indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- XIII dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. [2024].

O Conselho Nacional de Justiça descreve sua atuação na busca pela Eficiência dos Serviços Judiciais, “com base no relatório estatístico sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país, formular e executar políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça brasileira<sup>234</sup>.”

Nesse contexto, inicia-se a elaboração anual do Justiça em Números, pelo CNJ, no ano de 2004, sempre com base nos dados do ano anterior.

A Lei n. 11.364 de 2006, ao dispor sobre as atividades de apoio ao CNJ, deu maior clareza a esse intento normativo de construção de conhecimento baseado em evidências, ao criar o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) no âmbito da estrutura do CNJ, com o objetivo de:

- a) desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira;
- b) realizar a análise e o diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário; e
- c) fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias<sup>235</sup>.

Diferentemente dos relatórios publicados nos dias de hoje, que possuem *layout* e linguagem de fácil compreensão para pessoas leigas, o relatório publicado à época trazia um compilado de dados sobre as despesas e receitas do Judiciário, taxa de congestionamento dos processos por Estado e o quantitativo de ações ajuizadas em números e gráficos menos elaborados<sup>236</sup>.

A importância de estudos e levantamento de dados para melhorar a eficiência do Poder Judiciário já era destacada à época, como comprova um excerto do artigo de José Carlos Barbosa Moreira:

A lentidão da máquina judiciária inegavelmente constitui problema sério, que aliás nada tem de peculiar ao Brasil, senão que aflige até países do chamado primeiro mundo, alguns dos quais talvez não desfrutem, no particular, situação melhor que a nossa. Aqui, entretanto, cabem duas ou três

<sup>234</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Quem somos**. Brasília: CNJ, 2025.

<sup>235</sup> BRASIL. **Lei nº 11.364, de 26 de outubro de 2006**. Dispõe sobre as atividades de apoio ao Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007].

<sup>236</sup> Observa-se que a tendência da simplificação de linguagem para maior acesso dos cidadãos às informações foi consolidada no Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples e a Recomendação CNJ n. 144/2023. “O Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples consiste na adoção de ações, iniciativas e projetos a serem desenvolvidos em todos os segmentos da Justiça e em todos os graus de jurisdição, com o objetivo de adotar linguagem simples, direta e compreensível a todos os cidadãos na produção das decisões judiciais e na comunicação geral com a sociedade”. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Pacto nacional do judiciário pela linguagem simples**. Brasília: CNJ, nov. 2023.

observações de princípio. Uma delas é a de que não parece razoável sobrepor obsessivamente a tudo mais o açodamento em inventar soluções, às vezes simplistas, para debelar o mal. As que se vêm tentando padecem do pecado original da falta de base empírica: não dispo de dados concretos, de estatísticas abrangentes e confiáveis, que revelem com alguma precisão os pontos de estrangulamento, as causas mais relevantes da disfunção, (S) atira-se a esmo, com o grave risco de investir quixotescamente moinhos de vento, deixando em paz e sossego os verdadeiros inimigos<sup>237</sup>.

Pelo recorte temporal adotado nesta dissertação, baseado na data da elaboração do RDCC pela PGFN, procedeu-se à análise dos/ destaques sobre as execuções fiscais constantes nos relatórios da justiça, em números publicados a partir do ano de 2016.

Já na introdução do Relatório *Justiça em números: ano base 2015*<sup>238</sup> traça-se um paralelo entre a busca pela eficiência no Judiciário, a criação do CNJ e o Relatório Justiça em Números. Esse paralelo reafirma a importância da publicação periódica dos relatórios e o levantamento dos dados para tornar o Poder Judiciário mais eficiente e destacar o papel central do Conselho Nacional de Justiça:

A Justiça, o CNJ e o Relatório Justiça em Números: um paralelo  
Pelo que está posto, portanto, não é exagero afirmar que a história do relatório Justiça em Números se imiscui na história do próprio CNJ. Apesar de parecer imodéstia, já que se trata de apenas um dos muitos e relevantes produtos que todos os anos são lançados pelo CNJ, o paralelo entre o avanço da atuação institucional e o aperfeiçoamento das estatísticas oficiais é legítimo, pois é da natureza das estatísticas, e das análises delas derivadas, transparecerem aos mais distintos públicos o que deve ser aprimorado, quais os caminhos para tanto, além de permitirem o monitoramento dos avanços e a avaliação da efetividade das políticas institucionais. Só se melhora o que se mensura, e quanto melhor se mensura, maiores são as chances de aprimorarem-se os aspectos mais urgentes e necessários.

[...]

Exemplos deste paralelo podem ser vistos nas ênfases que o relatório e a própria agenda institucional tiveram, ao longo dos últimos anos, nos temas da execução, sobretudo da execução fiscal; dos desequilíbrios entre o primeiro e o segundo grau de jurisdição, hoje uma das grandes linhas das políticas judiciárias do CNJ; na justiça digital e expansão do Processo Judicial Eletrônico (PJe); no congestionamento e nos índices de produtividade dos tribunais. Muitos destes temas foram originalmente suscitados por conselheiros e pela presidência em pedidos de informações e de pareceres técnicos, objetos de outras pesquisas de menor escopo, tendo sido posteriormente incorporados e mantidos continuamente no relatório<sup>239</sup>.

O Relatório *Justiça em número* de 2016, ano base 2015, trouxe como uma de suas

<sup>237</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Emenda Constitucional nº 45 e o processo. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 165-178, jan./jun. 2006, p. 173.

<sup>238</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Justiça em números 2016: ano base 2015*. Brasília: CNJ, 2016.

<sup>239</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2016: ano base 2015**. Brasília: CNJ, 2016, p. 11-12.

novidades “o prazo de duração do processo, permitindo comparações entre ramos do judiciário e os respectivos órgãos, esclarecendo o período de permanência e dinâmica do acervo e o período decorrido até a sentença e até a baixa definitiva do processo”<sup>240</sup>.

Trata-se de importante ferramenta para medir, entre outras coisas, o tempo que uma execução tramita no judiciário até a sua baixa definitiva, auxiliar no cálculo do custo de uma execução fiscal para o poder público, e melhorar a análise da lentidão processual que tinha como principal fonte de dados o congestionamento das execuções fiscais.

Há muitos temas em destaque no CNJ, alguns importantes desde sempre, mas que apenas nesta edição do Relatório tiveram possibilidades de serem conhecidos por meio das estatísticas oficiais. O tempo do processo é o exemplo mais emblemático. Até a edição passada, a principal evidência disponível nesta linha era a taxa de congestionamento. Ainda que correto e bastante útil ao planejamento institucional, o congestionamento processual revela apenas o percentual de processos iniciados em anos anteriores e que ainda não tiveram soluções, deixando sem respostas mais precisas uma das principais perguntas sobre a entrega da jurisdição no Brasil.

Ainda que exista descompassos entre os anseios institucionais e as possibilidades institucionais, até esta edição do relatório não havíamos chegado a uma forma de coletar tal informação de maneira uniforme e segura para todos os tribunais brasileiros, considerando todas as singularidades de cada rito processual e características típicas de cada modo de tramitar os processos. A partir de agora, a justiça que tarda terá sua falha conhecida, podendo ser endereçada com maior grau de precisão. Um importante e aguardado retorno do Judiciário aos que nele confiam seus destinos<sup>241</sup>.

Os dados mostram que o processo de conhecimento tramita quase três vezes mais rápido que o procedimento de execução, em geral no primeiro grau, o que, de certa forma, é esperado, uma vez que a baixa do conhecimento é caracterizada pela entrada do processo na fase de execução, a baixa da execução ocorre somente quando o jurisdicionado tem seu conflito solucionado perante a justiça.

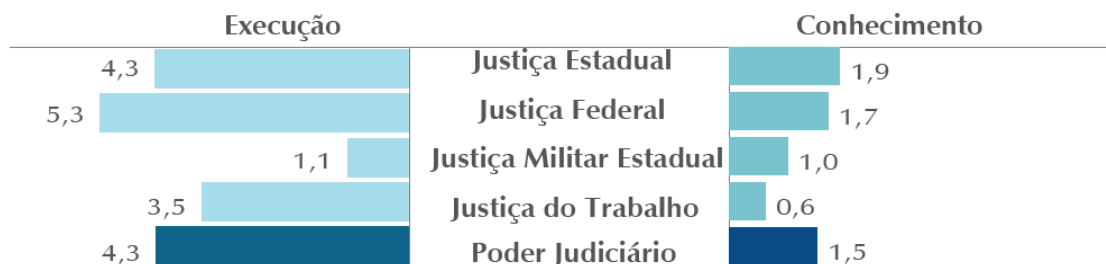
O Gráfico 8, a seguir, demonstra o tempo médio da sentença no primeiro grau

---

<sup>240</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2016**: ano base 2015. Brasília: CNJ, 2016.

<sup>241</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2016**: ano base 2015. Brasília: CNJ, 2016, p. 12.

**Gráfico 8 - Tempo médio da sentença no 1º grau (exceto juizados especiais): execução x conhecimento**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>242</sup>.

Cabe destacar que o próprio relatório informa uma dificuldade metodológica, uma vez que nem todos os tribunais encaminharam as informações ao CNJ naquele ano. Mesmo assim, o resultado alcançado no primeiro ano já serviu de norte para as próximas edições e para constatar o gargalo existente na fase processual executiva. Colaciona-se, a seguir, a Imagem 2 (diagrama) do tempo de tramitação do processo apontando todas as justiças

<sup>242</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2016**: ano base 2015. Brasília: CNJ, 2016, p. 70.

**Imagem 2 - Diagrama do tempo de tramitação do processo**

Tribunais Superiores

**Superior Tribunal de Justiça**  
 Tempo da sentença: 10 meses  
 Tempo da baixa: 1 ano 1 mês  
 Tempo do pendente: 1 ano 6 meses

**Tribunal Superior do Trabalho**  
 Tempo da sentença: 1 ano  
 Tempo da baixa: 1 ano 3 meses  
 Tempo do pendente: 2 anos 1 mês

**Tribunal Superior de Recursos**  
 Tempo da sentença: 1 ano  
 Tempo da baixa: 1 ano 3 meses  
 Tempo do pendente: 2 anos 1 mês

2º grau

**TJ**  
 Tempo da sentença: 6 meses  
 Tempo da baixa: 9 meses  
 Tempo do pendente: 1 ano 10 meses

**TRF**  
 Tempo da sentença: 1 ano 8 meses  
 Tempo da baixa: 2 anos 9 meses  
 Tempo do pendente: 3 anos

**TJM**  
 Tempo da sentença: 4 meses  
 Tempo da baixa: 7 meses  
 Tempo do pendente: 6 meses

**TRT**  
 Tempo da sentença: 4 meses  
 Tempo da baixa: 8 meses  
 Tempo do pendente: 8 meses

**Tribunal Superior de Recursos**  
 Tempo da sentença: 4 meses  
 Tempo da baixa: 8 meses  
 Tempo do pendente: 8 meses

1º grau

**Conhecimento**  
 Tempo da sentença: 1 ano 11 meses  
 Tempo da baixa: 2 anos 9 meses  
 Tempo do pendente: 3 anos 2 meses

**Execução**  
 Tempo da sentença: 4 anos 4 meses  
 Tempo da baixa: 4 anos 1 mês  
 Tempo do pendente: 8 anos 11 meses

**Conhecimento**  
 Tempo da sentença: 1 ano 8 meses  
 Tempo da baixa: 2 anos  
 Tempo do pendente: 2 anos 6 meses

**Execução**  
 Tempo da sentença: 5 anos 3 meses  
 Tempo da baixa: 6 anos 1 mês  
 Tempo do pendente: 7 anos 9 meses

**Conhecimento**  
 Tempo da sentença: 1 ano  
 Tempo da baixa: 1 ano 4 meses  
 Tempo do pendente: 1 ano

**Execução**  
 Tempo da sentença: 1 ano 1 mês  
 Tempo da baixa: 1 ano 4 meses  
 Tempo do pendente: 1 ano 8 meses

**Conhecimento**  
 Tempo da sentença: 7 meses  
 Tempo da baixa: 11 meses  
 Tempo do pendente: 1 ano 2 meses

**Execução**  
 Tempo da sentença: 3 anos 7 meses  
 Tempo da baixa: 3 anos 11 meses  
 Tempo do pendente: 4 anos 11 meses

**Conhecimento**  
 Tempo da sentença: 7 meses  
 Tempo da baixa: 11 meses  
 Tempo do pendente: 1 ano 2 meses

**Execução**  
 Tempo da sentença: 3 anos 7 meses  
 Tempo da baixa: 3 anos 11 meses  
 Tempo do pendente: 4 anos 11 meses

Turmas Recursais

**Turma Recursal**  
 Tempo da sentença: 6 meses  
 Tempo da baixa: 8 meses  
 Tempo do pendente: 1 ano 10 meses

**Turma Recursal**  
 Tempo da sentença: 1 ano 5 meses  
 Tempo da baixa: 1 ano 7 meses  
 Tempo do pendente: 2 anos 6 meses

Juizados Especiais

**Conhecimento**  
 Tempo da sentença: 11 meses  
 Tempo da baixa: 2 anos 3 meses  
 Tempo do pendente: 4 anos 11 meses

**Execução**  
 Tempo da sentença: 1 ano 1 mês  
 Tempo da baixa: 1 ano 1 mês

**Conhecimento**  
 Tempo da sentença: -  
 Tempo da baixa: 1 ano 2 meses  
 Tempo do pendente: 1 ano 3 meses

**Execução**  
 Tempo da sentença: -  
 Tempo da baixa: 1 ano 2 meses  
 Tempo do pendente: 1 ano 3 meses

**Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>243</sup>.**

---

<sup>243</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2016**: ano base 2015. Brasília: CNJ, 2016, p. 70.

Em relação às execuções fiscais, o relatório aponta que, dentre as execuções, “pode-se afirmar que o maior problema são as execuções fiscais”<sup>244</sup>. Naquele ano, as execuções fiscais representavam 39% do total de casos pendentes e 75% das execuções pendentes no Poder Judiciário.

Os processos de execução fiscal apresentavam uma alta taxa de congestionamento, 91,9%, ou seja, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2015, apenas 8 foram baixados.

A taxa de congestionamento pouco se alteraria nos anos subsequentes, mesmo com a publicação do RDCC no final de 2016, pela PGFN, pois o arquivamento dos processos pelo art. 40 LEF não foi computado como baixa definitiva para fins das estatísticas do CNJ.

Conforme apontado no Relatório *Justiça em números de 2018: ano base 2017*<sup>245</sup>, a taxa de congestionamento ainda era de 91,7% e o tempo de tramitação do processo de execução fiscal 11 anos, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seriam necessários 11 anos para liquidar o acervo existente.

No ano de 2018, com a publicação da Portaria nº 33/2018 da PGFN<sup>246</sup>, o ajuizamento das execuções fiscais passou a ser feito de forma seletiva pela PGFN<sup>247</sup>, ficando condicionado à localização de bens, direitos ou atividades econômicas do devedor ou corresponsável.

<sup>244</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2016**: ano base 2015. Brasília: CNJ, 2016, p. 63.

<sup>245</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2018**: ano base 2017. Brasília: CNJ, 2018.

<sup>246</sup> BRASIL. **Portaria MF nº 33, de 8 de fevereiro de 2018**. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União [...]. Brasília: Receita, 9 fev. 2018.

<sup>247</sup> DO AJUIZAMENTO SELETIVO (OU CONDICIONADO) DE EXECUÇÕES FISCAIS

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

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

§ 2º. A dispensa de ajuizamento de que trata este artigo não se aplica aos débitos:

I - decorrentes de aplicação de multa criminal;

II - da dívida ativa do FGTS;

III - de elevado valor, conforme definido em ato do Ministro de Estado da Fazenda;

IV - de responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, ou de direito privado submetidas ao regime jurídico das pessoas de direito público;

V - de devedores com falência decretada ou recuperação judicial deferida.

V - de devedores com falência decretada. BRASIL. **Portaria MF nº 33, de 8 de fevereiro de 2018**. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União [...]. Brasília: Receita, 9 fev. 2018. (Redação dada pelo(a) Portaria PGFN nº 1.026, de 20 de junho de 2024): BRASIL. **Portaria PGFN nº 1.026, de 20 de junho de 2024**. Disciplina o parcelamento do valor correspondente à alienação judicial de bem em execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília: Receita, 24 jun. 2024.

A redução dos ajuizamentos de execuções fiscais federais contribuiu para que, pela primeira vez na série histórica, mesmo que sutil, houvesse redução dos processos pendentes de execução fiscal em 0,4%. Os casos novos também reduziram no ano de 2018, para 7,7%.

A redução do acervo, aliada ao aumento do número de baixados (25,8%), fez com que a taxa de congestionamento reduzisse em 2%, em 2018. O tempo de giro do acervo desses processos caiu de 11 anos para 8 anos e 8 meses<sup>248</sup>.

No ano seguinte, a tendência de queda dos processos de execução fiscal pendentes se manteve, com a redução de 3,3%. O percentual de queda ocorreu dada à redução dos números de ajuizamento, 5,1%, e o aumento do número de processos baixados 28,2%, o que impactou, principalmente, a taxa de congestionamento que reduziu em 2,9%<sup>249</sup>.

Modificação mais expressiva nos marcadores aconteceu no ano de 2021, com ano base em 2020, por conta da pandemia de COVID-19. Houve redução dos processos pendentes de execução fiscal pelo terceiro ano consecutivo, com elevado percentual de 11,2%, representando a maior redução histórica dentro da série temporal. O baixo número de novas execuções fiscais em meio à pandemia reduziu as execuções ajuizadas em 21,9%, em comparação ao ano anterior<sup>250</sup>.

Mesmo com a redução do acervo, a taxa de congestionamento aumentou 0,4 pontos percentuais em 2020, em razão, também, da redução do total de baixados na execução fiscal (-14,2%), muito provavelmente causada pelas suspensões dos prazos processuais e da atividade judicial no período da pandemia<sup>251</sup>.

Um destaque para a 19ª edição do relatório do Justiça em Números é que a publicação passa a contar com o Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) como fonte originária de obtenção de dados empíricos para a construção de seus principais indicadores.

Anteriormente, essa coleta de dados era realizada por meio de formulário enviado a cada um dos tribunais brasileiros. O uso precípua da infraestrutura do DataJud consiste em um marco de eficiência e priorização da transparência ativa, passando a ser desnecessário o preenchimento específico e manual por cada um dos gestores das cortes brasileiras, tendo em vista que é baseado em envios e recebimentos automatizados de informações<sup>252</sup>.

---

<sup>248</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2019**: ano base 2018. Brasília: CNJ, 2019, p. 132-133.

<sup>249</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**: ano base 2019. Brasília: CNJ, 2020, p. 156.

<sup>250</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2021**: ano base 2020. Brasília, DF: CNJ, 2021, p. 177.

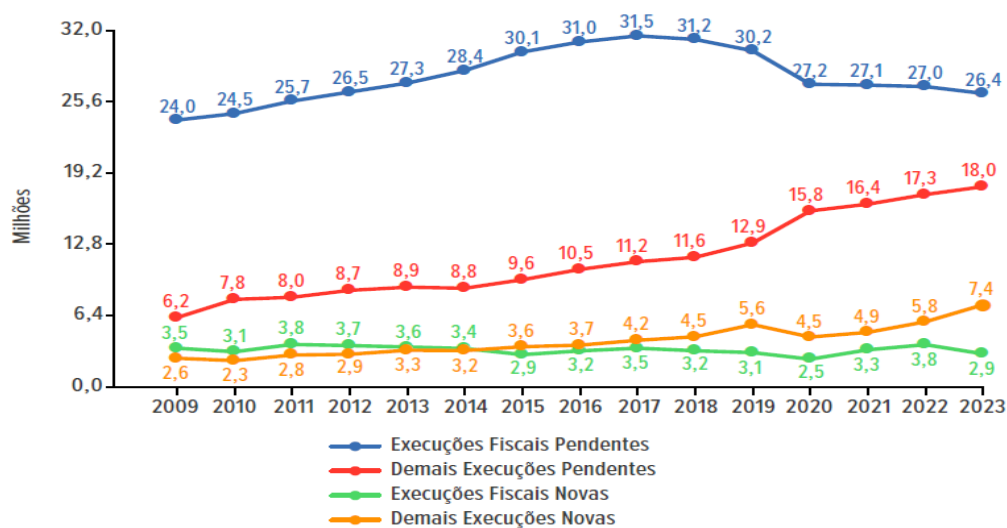
<sup>251</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2021**: ano base 2020. Brasília, DF: CNJ, 2021, p. 177.

<sup>252</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2022**: ano base 2021. Brasília: CNJ, 2022, p. 13.

No que concerne às execuções fiscais, poucas foram as variações dos dados nos anos subsequentes, de 2021 a 2023.

Com a gradativa redução das execuções fiscais pendentes, o total de execuções fiscais em tramitação retornou ao patamar do ano de 2012. Os casos novos de execução fiscal (Gráfico 9) também reduziram, no ano de 2023, em 21,9%, comparativamente ao ano de 2022<sup>253</sup>.

**Gráfico 9 - Impacto histórico-cronológico da execução fiscal nos processos novos e pendentes**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>254</sup>.

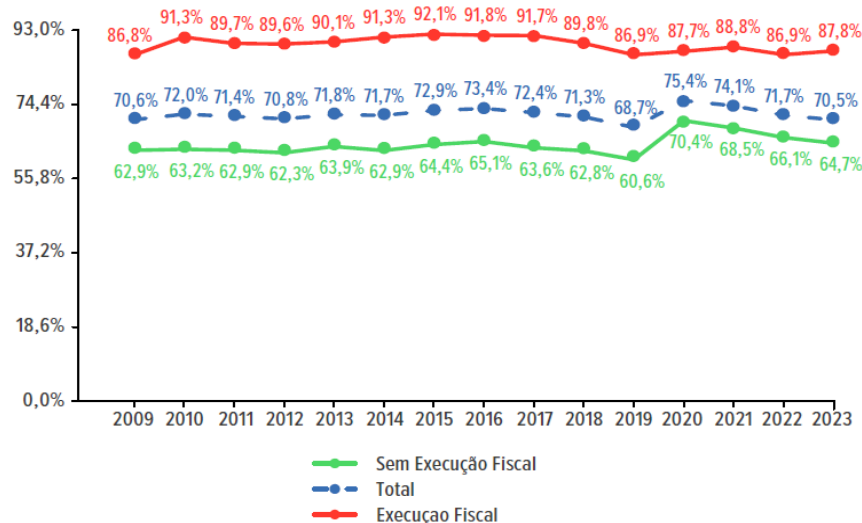
A taxa de congestionamento na execução fiscal (Gráfico 10) tem se mantido em patamares relativamente estáveis ao longo dos anos, apresentando aumento de 0,9 pontos percentuais e culminando em 87,8%, em 2023<sup>255</sup>.

<sup>253</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024, p. 205.

<sup>254</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024, p. 205.

<sup>255</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024, p. 209.

**Gráfico 10 - Impacto histórico-cronológico da execução fiscal na taxa de congestionamento total**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>256</sup>.

A estabilização das execuções fiscais em um elevado patamar de congestionamento do judiciário e a sua constante presença nos relatórios, como indicador negativo, colaboraram para que o STF e o CNJ tomassem recentemente decisões mais proativas.

No final do ano de 2023, ao julgar o tema da repercussão geral nº 1.184<sup>257</sup>, o STF alterou seu posicionamento sobre o interesse de agir do Executivo nas execuções fiscais de pequeno valor e passou a entender que, em algumas hipóteses, não caberia à Execução Fiscal como forma de cobrança, tema tratado em detalhes na próxima subseção deste capítulo.

No discurso de abertura do ano judiciário proferido em 1º de fevereiro de 2024, o Presidente do STF e do CNJ, Ministro Luís Roberto Barroso, colocou a eficiência das Execuções Fiscais como uma das metas centrais daquele Órgão<sup>258</sup>.

Temos também trabalhado imensamente na busca de mais eficiência para o Poder Judiciário. Foram mapeados os dois grandes gargalos do Judiciário no Brasil, os dois grandes fatores de congestionamento: a execução fiscal e as ações previdenciárias contra o INSS. Temos trabalhado intensamente para superar esses dois gargalos, em parceria com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e com diferentes procuradorias dos estados e procuradorias municipais. Baseados em uma decisão muito importante, relatada pela Ministra Cármen Lúcia e votada aqui em Plenário no final do exercício passado, estamos otimizando os processos de execução fiscal com

<sup>256</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024, p. 205.

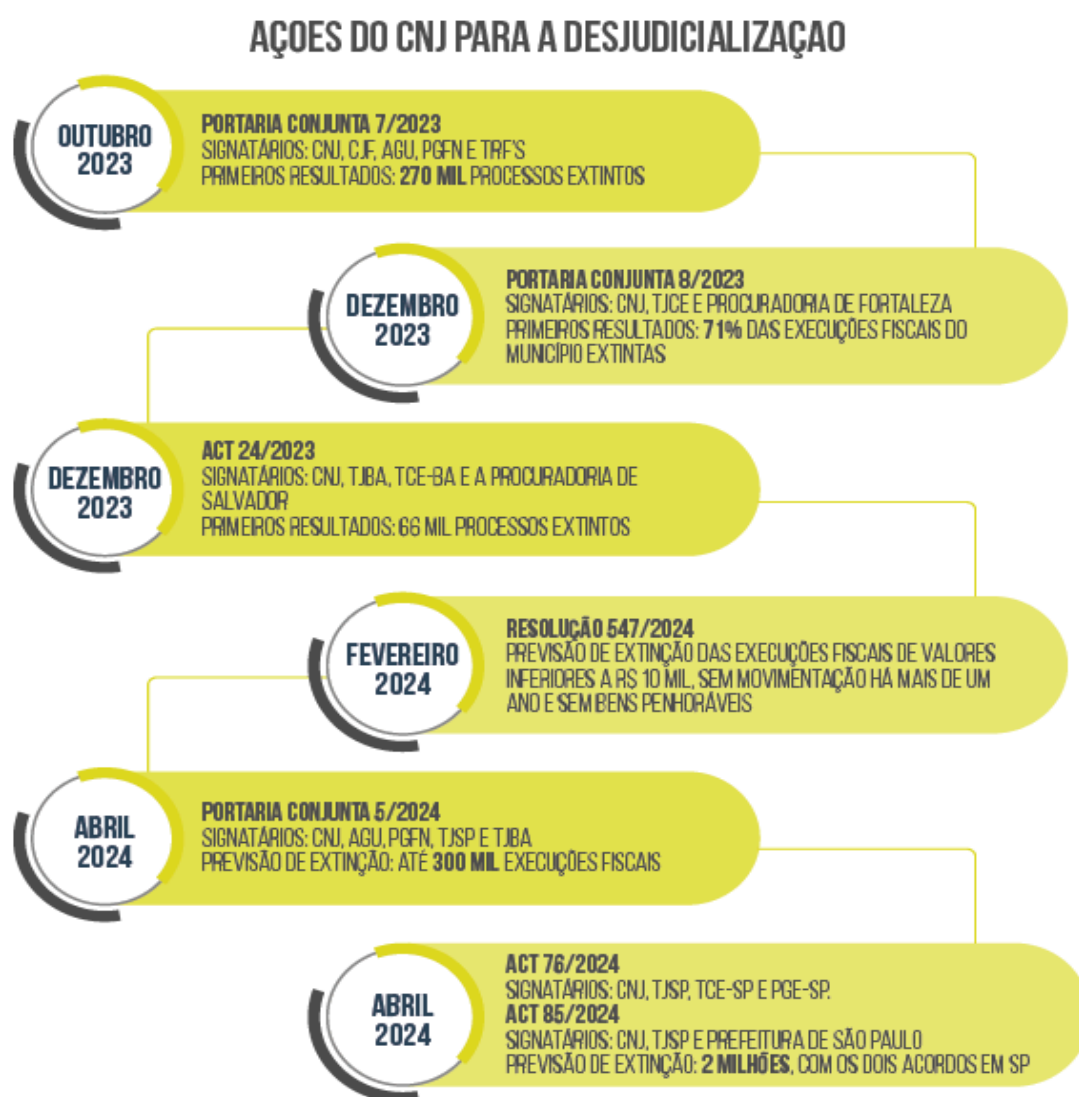
<sup>257</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Repercussão Geral Tema n. 1.184, Relatora: Min. Cármen Lúcia, 16 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 6 fev. 2024.

<sup>258</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ata da 1ª (primeira) sessão solene, realizada em 1º de fevereiro de 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 26 mar. 2024.

antecedência de protesto e de providências que vão desjudicializar a vida e aprimorar a arrecadação<sup>259</sup>.

Algumas medidas implementadas na gestão do Min. Luís Roberto Barroso como Presidente do STF, iniciada em setembro de 2023, já estão destacadas no Relatório Justiça em números 2024 (Imagem 3), que teve como base o ano de 2023<sup>260</sup>.

**Imagem 3 - Ações do CNJ para a desjudicialização**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>261</sup>.

<sup>259</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ata da 1ª (primeira) sessão solene, realizada em 1º de fevereiro de 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 26 mar. 2024, p. 2.

<sup>260</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024, p. 22-23.

<sup>261</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024, p. 205.

Dentre as medidas já adotadas, destaca-se a publicação da Resolução nº 547 do Conselho Nacional de Justiça, 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 STF”<sup>262</sup>.

Uma das previsões da Resolução nº 547 CNJ é a extinção das “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”<sup>263</sup>.

Dada a relevância do tema 1.184 STF e da resolução nº 547 do Conselho Nacional de Justiça, ambas são tratadas detalhadamente na próxima subseção deste capítulo.

Cabe destacar que apesar do importante Relatório do Justiça em Números elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça para o melhoramento das execuções fiscais, existem outros estudos, alguns do próprio Conselho Nacional de Justiça, sobre o tema desempenhando papel relevante na melhoria da eficiência na cobrança das execuções fiscais.

Destacam-se, em subseções, em seguida, os principais estudos, seus objetivos e as conclusões a que chegaram.

#### **4.2 Estudo sobre Execuções Fiscais no Brasil (2007).**

Elaborado em parceria pela PGFN e o Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ), o estudo foi solicitado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, pelo Ministério da Justiça e publicado em agosto de 2007, e tinha como objetivo “estimar os indicadores de eficiência na cobrança de valores devidos pelos contribuintes ao fisco, através de ações de execução fiscal, pelas regras processuais ditadas pela Lei Federal n. 6.830, de 22 de setembro de 1980”<sup>264</sup>.

Os entes tributantes considerados foram a União, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

---

<sup>262</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

<sup>263</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

<sup>264</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil**. São Paulo, SP: Ministério da Justiça, ago. 2007, p. 21.

O estudo passa pela análise de alguns fatores como as principais fases, o tempo médio do processo, o estoque e o valor da dívida ativa, os custos associados aos processos de execução fiscal e as sugestões gerenciais e legislativas sobre o tema.

Apesar de desenvolvido em 2007, em suas conclusões, o estudo já apontava para a desjudicialização da execução fiscal, como medida central para a melhor eficiência da cobrança, o que se tenta implementar até os dias de hoje.

Outra solução apontada, à época, foi a interrupção da prescrição antes do ajuizamento da ação, pois, segundo o estudo, as execuções muitas vezes eram ajuizadas simplesmente para conseguir o despacho do juiz para ordenar a citação na execução fiscal e interromper o prazo prescricional.

Em 2024, houve alteração legislativa no art. 174, II do CTN, através da Lei Complementar nº 208/2024<sup>265</sup>, introduzindo o protesto extrajudicial como causa interruptiva da prescrição.

Outra interessante conclusão a que chegaram os pesquisadores e já aplicada pela União, muitos Estados e Municípios é a possibilidade de os procuradores “entabularem transações com os devedores, segundo os critérios de moralidade e da eficiência”<sup>266</sup>.

Lado outro, importantes sugestões feitas naquela época, até os dias de hoje não foram implementadas e seguem atuais, por exemplo, a melhoria no cadastro e no fluxo de informações entre os entes públicos e órgãos de diferentes esferas federativas, como a Receita Federal com os Municípios.

### **4.3 As inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal), a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa (2011)**

Esta pesquisa foi elaborada entre fevereiro e dezembro de 2010, através de dados obtidos por levantamentos documentais e bibliográficos, entrevistas com especialistas vinculados às esferas judicial e administrativa, questionários, tabulação e análise de dados.

---

<sup>265</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 208, de 2 de julho de 2024**. Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2024.

<sup>266</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil**. São Paulo, SP: Ministério da Justiça, ago. 2007, p. 65.

Realizada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul<sup>267</sup>, no âmbito do Edital CNJ n. 01/2009, esta investigação examinou a relação entre o processo administrativo e o judicial na esfera fiscal, a partir do estudo dos contenciosos, cuja solução deveria ser previamente tentada na esfera administrativa, analisando uma eventual duplicidade de instâncias.

Em seu relatório final, teceu algumas considerações, e chegou a conclusões, dentre as quais algumas foram destacadas pelo Conselho Nacional de Justiça no documento *A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário*<sup>268</sup>, destinado a analisar o citado estudo.

. O Poder Judiciário Nacional não está aparelhado para lidar com as demandas tributárias.

. A falta de garantias inerentes à magistratura por parte dos membros da administração tributária encarregados do julgamento de lides tributárias gera desconfiança na isenção da Administração Pública e aumenta a demanda judicial.

. Não há diferença essencial entre as funções administrativa e a judicial, podendo a própria coisa julgada material ser conferida a atos administrativos, denotando uma forma arcaica de divisão de poderes, da qual a administração ainda é dependente. Quando iniciada a execução do título executivo extrajudicial, esta pode ser embargada, permitindo ao contribuinte repetir no judiciário toda a discussão havida na esfera administrativa quanto a questões de fato e de direito. Não há regra que determine o aproveitamento de elementos do julgamento administrativo na via judicial, fato que pode levar à repetição do trabalho, gerando duplicação de esforços.

. A arrecadação pelo atual sistema de execução fiscal é uma demonstração cabal de sua ineficiência e uma das principais causas da aposta crescente dos contribuintes na vantagem de não pagar os tributos no prazo, dado que o Estoque da Dívida Ativa da União representa cerca de metade do valor de toda a Dívida Pública da União.

. Há aumento de demanda na esfera administrativa, visto que o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) passou de 30.000 processos em 2008 para 70.000 em 2010. A maior parte dos julgados das DRJs é julgada improcedente e, por via de regra, a decisão é confirmada pelo CARF. Ainda assim, a maior parte desses julgados acaba desaguando no Judiciário.

. A eliminação da duplicidade da discussão (administrativa e judicial) das questões fiscais e a atribuição de julgamento a um órgão célere, dotado de critérios equitativos e uniformes e aparelhado para a análise e a compreensão das questões tributárias, aumentariam a confiança do cidadão na tributação e a eficiência da cobrança.

. A movimentação processual da Procuradoria Regional da Fazenda Nacional (PRFN) da 4ª Região juntamente com a do TRF da 4ª Região representa 47,4% do total nacional dos TRFs das demais Regiões, percentual que ocasiona cerca de 79% dos 19.570 recursos especiais distribuídos à 1ª Seção

<sup>267</sup> UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal) a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa:** relatório final da pesquisa jus-doutrinária comparada, realizada pela Faculdade de Direito da UFRGS. Porto Alegre, UFRGS, 2011. 2 v.

<sup>268</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **A execução fiscal no Brasil e o impacto no judiciário.** Brasília: CNJ, jul. 2011, p. 7;10.

do STJ em 2009. Em consequência, quatro quintos da demanda da 1ª Seção decorrem da análise de recursos envolvendo tributos federais<sup>269</sup>.

Com base nessas conclusões, foram apresentadas pelos pesquisadores, e destacadas pelo Conselho Nacional de Justiça, três propostas visando à melhoria da atuação jurisdicional brasileira, em relação à matéria administrativa, a saber:

**1ª proposta:** Instituir melhorias na Instância Administrativa, exigindo a obrigatoriedade de as questões tributárias e administrativas serem submetidas à apreciação dos organismos julgadores administrativos antes de levadas à jurisdição judicial; declarar a impossibilidade de os órgãos administrativos se absterem de resolver qualquer reclamação recebida; impor à Instância Administrativa prazo para resolver seus processos (possivelmente um ano); realizar a apreciação administrativa por alçadas (pelo valor da contenda, estabelecendo procedimentos processuais sumários e comuns); selecionar os membros julgadores administrativos por concurso público; proibir a *reformatio in pejus* (*os órgãos jurisdicionais administrativos deverão julgar as lides dentro dos limites e das pretensões formuladas pelas partes*) e, por fim, instituir a obrigatoriedade de apreciação de provas praticadas no procedimento administrativo dentro do processo judicial.

**2ª proposta:** Converter a atual Instância Administrativa Tributária como órgão julgador de 1ª Instância, que faria coisa julgada quanto aos fatos, sendo os eventuais recursos encaminhados aos tribunais judiciais competentes (Tribunais Regionais Federais ou Tribunais de Justiça), a exemplo do modelo americano em que há o direito constitucional ao recurso. Acresce-se que ao órgão jurisdicional caberia apenas a revisão das questões de direito. Para tanto, seria necessário prover os órgãos julgadores administrativos de cargos de vogais administrativos, por via de provimento por concurso público e, a fim de garantir imparcialidade e independência, retirar estes órgãos da hierarquia do Ministério ou das Secretarias da Fazenda.

**3ª proposta:** Separar as jurisdições, criando dois novos órgãos no Poder Judiciário Brasileiro: 1) Os Tribunais Tributários Federais e Juízes Tributários Federais; e 2) Os Tribunais Tributários e Juízes Tributários dos Estados e do DF e Territórios. A fim de extinguir a duplicidade tornar-se-ia necessário aplicar uma das três ações (a) findar os órgãos julgadores administrativos; (b) transformá-los em órgãos Julgadores de 1ª Instância; ou (c) tornar esta instância administrativa obrigatória com o fim de fortalecê-la. Esta proposta, inspirada nos modelos francês e português, encontra paradigma no modelo da Justiça Eleitoral, que é um Poder Judiciário Administrativo<sup>270</sup>.

#### 4.4 Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal (2011)

Seguramente um dos estudos mais citados no âmbito das execuções fiscais, surge do

<sup>269</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **A execução fiscal no Brasil e o impacto no judiciário**. Brasília: CNJ, jul. 2011, p. 7;10.

<sup>270</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no judiciário**. Brasília: CNJ, jul. 2011, p. 9-10.

Termo de Cooperação Técnica n. 02/2010, firmado entre o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas e o Conselho Nacional de Justiça, e realizado entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011<sup>271</sup>.

Esse estudo buscou definir o custo de um processo de execução fiscal federal com base nos gastos da União na cobrança do crédito. Essa iniciativa pioneira que, além de promover a discussão do assunto em bases concretas, permitiu a construção de um modelo de custos dos processos judiciais a partir do processo de execução fiscal, serve como base, até hoje, para decisões judiciais, tendo sido citada em vários votos dos Ministros do STF, na recente decisão do Tema em Recurso Repetitivo nº 1.184<sup>272</sup>.

Desenvolvido por meio de cooperação técnica entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o Conselho Nacional de Justiça, envolvendo a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DIEST/IPEA) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), o Estudo tinha como objetivo identificar o custo das execuções fiscais na União.

O método utilizado foi o ABC, que exige “a descrição e a mensuração das atividades especificamente realizadas”<sup>273</sup>. e envolve

- a) elaboração de uma matriz de atividades e dos tempos de cada uma das tarefas que as compõem;
- b) definição do nível de complexidade e detalhe a ser considerado no modelo (se macro ou microatividades);
- c) eleição dos termos de referência do custo;
- d) descrição das atividades por meio de uma “árvore funcional”, com identificação dos custos a serem considerados; e
- e) escolha dos vetores de custo<sup>274</sup>.

Chegou-se a um valor médio de R\$4.368,00 para o custo de tramitação de uma execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau, montante calculado pelo Instituto de

---

<sup>271</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011.

<sup>272</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Repercussão Geral Tema n. 1.184, Relatora: Min. Cármen Lúcia, 16 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 6 fev. 2024.

<sup>273</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011, p. 14.

<sup>274</sup> NAKAGAWA *apud* INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011, p. 11.

Pesquisa Econômica Aplicada e atualizado até abril de 2024, utilizando os índices de correção monetária divulgados pela Corregedoria-Geral de Justiça de Minas Gerais, que alcançaria R\$9.220,16, valor próximo ao alcançado pelo Conselho Nacional de Justiça em estudo utilizado para fixar o valor mínimo para a execução fiscal em R\$ 10.000,00, na Resolução nº 547/2024<sup>275</sup>.

Conforme indicado na Nota Técnica nº 1/2022 do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), esse montante pode servir como referência para estimar o custo médio de um processo que tramita nas duas instâncias da Justiça Estadual, principalmente, considerando que os custos da Justiça Federal, por processo, são, em regra, significativamente mais altos<sup>276</sup>.

#### 4.5 **Resolve: execução fiscal automação e governança (2020)**

Diferentemente dos outros estudos citados nesta dissertação, o *Resolve: execução fiscal automação e governança* foi desenvolvido por um grupo de trabalho criado, através da Portaria nº 76/2019, para discutir o tema eficiência das execuções fiscais<sup>277</sup>.

O Grupo de Trabalho era composto por magistrados e procuradores, almejando, dentre outros pontos, analisar possibilidade de melhoria da efetividade do executivo fiscal, e, por isto, chegando a diversas conclusões.

Dentre elas, desatacam-se as voltadas ao Executivo, que envolvem:

- a) aumentar o papel de colaboração desempenhado pelas partes, evitando a concentração de todas as atividades no judiciário;
  - b) estimular a realização prévia da busca por patrimônio, tentativas de conciliação, protestos e registros em cadastros de inadimplência, antes da judicialização do crédito e;
- transformar a análise de risco (classificação do crédito) em componente central da execução, mediante a instituição, por lei, da obrigatoriedade de regimes diferenciados de cobrança, de acordo com a classificação dos créditos<sup>278</sup>.

<sup>275</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

<sup>276</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. **Nota técnica nº CIJMG n. 01/2022**. Belo Horizonte, TJMG, 15 jun. 2022.

<sup>277</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolve: execução fiscal automação e segurança**. Brasília: CNJ, 2020.

<sup>278</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolve: execução fiscal automação e segurança**. Brasília:



#### 4.6 Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro (2022)

Na gestão do Ministro Luiz Fux como Presidente do STF, um dos eixos prioritários de trabalho foi a “garantia da segurança jurídica” e “melhoria do ambiente de negócios”. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça identificou, no Contencioso Tributário, a existência de grande volume de processos administrativos e judiciais pendentes de julgamento, bem como a aparente incapacidade do Judiciário de absorver essa demanda, aplicando o princípio constitucional da razoável duração do processo, expresso no art. 5º, da CRFB/1988, LXXVIII<sup>279</sup>.

Uma das medidas adotadas foi reservar à 5ª edição da série Justiça Pesquisa, Edital de Convocação Pública Conselho Nacional de Justiça n. 1/2021, trabalho técnico-científico para localizar alternativas visando à redução dos conflitos tributários.

O Instituto de Ensino e Pesquisa foi o responsável pelo desenvolvimento de estudo empírico sobre o tema, tendo como objetivos a identificação de soluções de litígios na área tributária, buscando qualificar a prestação jurisdicional, consoante os princípios constitucionais da celeridade, duração razoável do processo, contraditório e ampla defesa<sup>280</sup>.

Ao final do trabalho, os pesquisadores chegaram a conclusões sobre os pontos:

- a) o processo tributário e a arquitetura institucional do contencioso;
- b) a complexidade tributária;
- c) causas da litigiosidade tributária;
- d) a especialização dos julgadores tributários;
- e) os meios adequados de solução de conflitos tributários;
- f) as medidas preventivas do litígio tributário;
- g) os impactos econômicos da litigiosidade tributária; e
- h) a compensação e restituição tributária<sup>281</sup>.

Ao fazer a análise das hipóteses anteriores, os pesquisadores enfrentaram temas relevantes, como, por exemplo, o estoque de execuções fiscais por exequente, recorrência de processos por tributos, formação especializada dos julgadores, entre outros.

---

<sup>279</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022, p. 8.

<sup>280</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022, p. 8.

<sup>281</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022, p. 13.

Dentre as análises feitas, um primeiro destaque é o estoque de processo por exequente. Levando em consideração a amostra analisada, há poucas execuções fiscais propostas por municípios em termos percentuais, 18,02%, quando comparado com a União e os Estados, respectivamente com 41,90% e 39,83%.

Entretanto, os municípios possuem o tributo com maior índice de discussão no Poder Judiciário, aproximadamente 25% da demanda analisada.

Destaca-se ainda, que apenas 4 tributos são responsáveis por mais de 60% do acervo analisado, IPTU, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Programa de Integração Social (PIS) / Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição Previdenciária (Tabela 3).

**Tabela 3 - Recorrência de processos por tributos nos Diários Oficiais**

<b>TRIBUTOS</b>	<b>%</b>
IPTU	24,9839
ICMS	16,4575
Contribuição previdenciária	8,2366
ITCMD	7,2767
PIS	5,8119
COFINS	5,5407
IPVA	5,4820
ISS	3,3630
ITBI	2,2049
IPI	1,9484

Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>282</sup>.

Outro ponto analisado foi referente às medidas de defesa mais apresentadas nas matérias fiscais. O Mandado de Segurança ficou em primeiro lugar com 21% e os Embargos à execução fiscal tiveram apenas 9%. A pesquisa entendeu que esse fato se deve à necessidade de garantir o juízo para a apresentação dos Embargos, o que dificulta a utilização dessa via pelo devedor (Tabela 4).

<sup>282</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022, p. 8.

**Tabela 4 - Percentual de medidas antiexacionais por classe processual**

Classe	Percentual
Ação de repetição de indébito	12%
Ação declaratória	13%
Mandado de Segurança	21%
Ação de conhecimento	3%
Ação de rito ordinário	3%
Embargo à execução fiscal	9%
Ação Anulatória	6%
Ação Consignatória	0,4%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>283</sup>.

Em relação à Exceção de pré-executividade, foram analisados dados via *Regex* (Regular Expressions)<sup>284</sup> e dados cadastrados no sistema DataJud, em 95.211 defesas. Nesta base de dados, foi identificada decisão de procedência em 22% das exceções apresentadas e improcedentes em 78%.

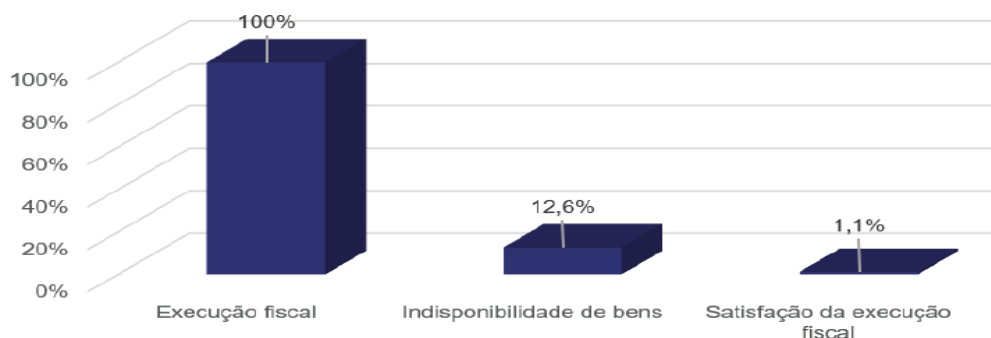
Outro indicador sobre a eficiência do processo de execução fiscal é relativo à expropriação de bens. Foi identificado, ainda, que, entre os processos de execução fiscal, a decretação de indisponibilidade de bens ocorreu em 12,6% dos casos. Entre estes 12,6%, os resultados obtidos indicaram que 9% das execuções fiscais foram julgadas extintas pela satisfação (Gráfico 11) do débito<sup>285</sup>.

<sup>283</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022, p. 8.

<sup>284</sup> Expressões regulares, são padrões utilizados para buscar e manipular textos. Elas permitem encontrar, substituir ou extrair partes específicas de uma *string*, com base em critérios definidos. Entende-se *string* como um dado usado em programação para representar uma sequência de caracteres. Ele pode conter letras, números, símbolos e espaços, sendo fundamental para manipulação de texto em diversas linguagens de programação. SAIBA mais sobre como usar expressões regulares (regex) em políticas de prevenção contra perda de dados. [S. l.]: Learn, 2024.

<sup>285</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022, p. 96.

**Gráfico 11 - Gráfico dos percentuais de execuções fiscais com penhora e que foram extintas por satisfação do débito**



Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>286</sup>.

Por fim, outro tema que chama atenção é a formação dos juízes em matéria tributária. Apesar de entender não ser esse um ponto de relevância para os gargalos das execuções fiscais no judiciário, a pouca Especialização aponta para pouco interesse dos membros do Judiciário sobre o tema.

Colaciono, a seguir, a Tabela 5 apontando o número de julgadores com Especialização no tema, conforme informações prestadas pelos Tribunais.

**Tabela 5 - Formação especializada em matéria tributária dos julgadores**

Tribunal	Especialistas, mestres e doutores
TJAM	3
TJRR	0
TJPA	5
TJDFT	1
TJMT	3
TJSE	1
TJMG	17
TRF2	1
TRF3	29
TRF4	23
STJ	2
STF	0

Fonte: Conselho Nacional de Justiça<sup>287</sup>.

<sup>286</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022, p. 8.

<sup>287</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022, p. 8.

Uma das conclusões desse estudo levou a edição da Resolução do Conselho Nacional de Justiça nº 471/22<sup>288</sup>, dedicada, exclusivamente, a dar adequado tratamento à alta litigiosidade do contencioso tributário.

#### **4.7 Tratamento adequado à alta litigiosidade do contencioso tributário - Resolução CNJ n. 471 (2022)**

O Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 471/2022<sup>289</sup>, instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, no âmbito do Poder Judiciário, com a finalidade de assegurar solução dos conflitos tributários de forma efetiva, garantindo a celeridade e o acesso à justiça.

Na referida Resolução, como diretrizes a serem observadas, destacam-se:

- a) atuação cooperativa como base para a solução de conflitos tributários;
- b) adequada formação e treinamento de magistrados(as), servidores(as), conciliadores(as) e mediadores(as);
- c) acompanhamento estatístico específico;
- d) transparência ativa;
- e) atuação em parceria;
- b) com entes federativos, advocacia pública e privada e contribuintes;
- a) priorização de soluções consensuais em disputas tributárias; e
- b) prevenção e desjudicialização de demandas tributárias<sup>290</sup>.

Em adequação à Resolução supracitada, o TJMG, além da atuação do Centro de Inteligência, implantou, por meio da Portaria Conjunta nº 1.450/2023<sup>291</sup>, um Grupo de Trabalho destinado a promover os estudos destinados a implementar, na instituição, ações e

<sup>288</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022.

<sup>289</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022.

<sup>290</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022.

<sup>291</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portaria Conjunta nº 1.450/PR/2023**. Constitui Grupo de Trabalho para promover estudos de viabilidade visando instituir a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário [...]. Belo Horizonte, TJMG, 28 fev. 2023.

estratégias de efetivação da mencionada política judiciária.

Outra importante iniciativa, buscando racionalizar o fluxo das execuções fiscais, foi a celebração do Termo de Cooperação Técnica entre o TJMG e o Município de Belo Horizonte, em abril de 2024. Entre os itens focados, destacam-se: procedimentos, iniciativas e estratégias destinadas a racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais ajuizadas pelo ente público Município de Belo Horizonte.

A cooperação focaliza, em especial:

- a) as rotinas relacionadas à expedição de cartas de citação;
- b) a renúncia à intimação e ao prazo recursal, nas hipóteses especificadas no documento;
- c) a extinção em bloco de processos executivos fiscais;
- d) a priorização de feitos concernentes a grandes devedores, com perspectivas de efetiva recuperação do crédito público;
- e) a criação de uma comissão permanente entre o Tribunal e a Procuradoria Municipal, para o acompanhamento da evolução do conjunto das execuções fiscais ajuizadas pelo ente municipal<sup>292</sup>.

#### **4.8 Entendimento do STF sobre o controle de eficiência das execuções fiscais pelo judiciário**

O gargalo das execuções fiscais no judiciário foi tema de estudos durante vários anos, conforme demonstrado na subseção anterior deste capítulo, mas apesar de se conhecer o problema, não existia, de forma direta, um movimento do Executivo, Legislativo e Judiciário que pudesse resultar em impacto relevante no número de execuções fiscais em tramitação, e diminuir o ajuizamento de novas execuções sem medidas administrativas prévias.

Um dos grandes problemas a ser solucionado para dar eficiência às execuções fiscais, conforme apontado no estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e no Conselho Nacional de Justiça<sup>293</sup>, é a cobrança judicial apenas de valores que superem o custo da máquina pública utilizada para efetuar essa cobrança. Os estudos atualizados para os valores de hoje, demonstram que uma execução fiscal com valor inferior a aproximadamente R\$ 10.000,00 (dez mil reais) geraria um custo maior do que o valor que ela retorna. Soma-se a

<sup>292</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Minuta**: termo de cooperação técnica n. 1 /2024 [...]. Belo Horizonte, CNJ, 2024.

<sup>293</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011.

isso o fato de aproximadamente 25% das execuções fiscais terem como fato gerador o IPTU, conforme apontado pelo estudo realizado pelo INSPER para o Conselho Nacional de Justiça<sup>294</sup>, que, em regra, tem valores inferiores a R\$ 10.000,00.

Nesse cenário, no dia 04 de novembro de 2021, foi distribuído o Recurso Extraordinário (RE) nº 1.355.208/SC, apresentado pelo Município de Pomerode/SC, cuja relatoria seria posteriormente distribuída à Ministra do STF Cármen Lúcia, para analisar a existência de interesse de agir nas execuções fiscais de baixo valor, abrindo uma janela de oportunidade para o Poder Judiciário reapreciar a matéria, uma vez que o tema já havia sido analisado pela Corte no tema de repercussão geral nº 109, RE 591.033, em 2010<sup>295</sup>.

O Professor André Mendes Moreira, Adjunto de Direito Tributário da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Livre Docente em Direito Tributário pela Universidade de São Paulo (USP), e Breno Santana Galdino em artigo sobre o tema, elucidam:

Como explorado anteriormente, no direito brasileiro, ainda que o acesso à justiça tenha sido universalizado, o legislador estipulou uma série de requisitos para o acionamento do Poder Judiciário, com a finalidade de evitar o ajuizamento de demandas inúteis. Como exemplos, temos a verificação prévia acerca da existência das condições da ação e o atendimento aos pressupostos processuais. Vimos também que, em que pese as especificidades e a principiologia específica do processo de execução, é sim necessária a verificação da existência das condições da ação e dos pressupostos processuais para o prosseguimento do pleito executivo. Logo, a execução na qual não se verifique a produção de algum resultado útil para o exequente carece de interesse processual, não podendo prosseguir apenas com a finalidade de impor algum prejuízo ao devedor, por força do princípio da utilidade, positivado no art. 836, do CPC/15, especificamente para os feitos executivos<sup>296</sup>.

À época, a discussão tratava da extinção de uma execução fiscal em uma cobrança de IPTU do Município de Votorantim/SP, no valor de R\$ 300,00. A fundamentação utilizada para extinguir a execução fiscal foi de ser a cobrança antieconômica, com base na Lei do Estado de São Paulo, e não na do próprio município.

---

<sup>294</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). 5. ed. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022.

<sup>295</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 591.033/SP. Tributário. Processo Civil. Execução Fiscal. Município. Valor Diminuto. Interesse de Agir. Sentença de Extinção anulada. Relatora: Min. Ellen Gracie, 17 nov. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2011.

<sup>296</sup> MOREIRA, André Mendes; GALDINO, Breno Santana. Congestionamento judiciário e execução fiscal: a falta de interesse processual em subsídios de baixo valor. **Revista ABRADT Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 131-154, jan./jun. 2020.

A controvérsia foi delimitada nos seguintes termos:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º e 156 da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de o Poder Judiciário aplicar lei estadual que autoriza o Poder Executivo Estadual a não executar os débitos com valor igual ou inferior a 30% do maior valor de referência (MVR) e, com fundamento nessa lei, extinguir processos, sem julgamento de mérito, em face da ausência de interesse de agir do Município, considerando o pequeno valor das ações de execução fiscal ajuizadas<sup>297</sup>.

Ao fundamentar seu voto, que acabaria sendo o vencedor, a Ministra Relatora, Ellen Gracie, entendeu que a extinção da execução fiscal pela fundamentação utilizada afrontou a autonomia dos Municípios (art.18 da CRFB/1988), e acabou por implementar uma espécie de isenção heterônoma, ou seja, um Ente Federativo concedendo isenção ou benefício fiscal de competência de outro.

Um dos fundamentos centrais utilizados pela Relatora foi a ausência de outro meio executivo para se fazer a cobrança dos créditos tributários. Atente-se para o fato de que a decisão foi proferida no ano de 2010, antes da alteração legislativa que permitiu o protesto das certidões de dívida ativa em 2012.

No sistema brasileiro, em que não é dado ao Executivo proceder à chamada execução administrativa, a fase de cobrança extrajudicial restringe-se à notificação do contribuinte para que pague voluntariamente seu débito. Não há instrumentos de expropriação à disposição do Fisco.

Os atos expropriatórios estão sob a chamada reserva de jurisdição. O Fisco precisa, como qualquer pessoa, buscar perante o Judiciário a satisfação dos seus créditos, ajuizando execução fiscal.

Aliás, é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que cabe ao Fisco cobrar seus créditos mediante a via da execução fiscal, vedando-lhe que a substitua por mecanismos indiretos de coerção normas enviesadas a constranger o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário (ADI 173) que se costumam chamar de sanções políticas. Tal orientação está consolidada nos Enunciados 70, 323 e 547 da Súmula desta Corte.

A via da execução fiscal, pois, é a desejável e devem ser asseguradas ao Fisco<sup>298</sup>.

---

<sup>297</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 591.033/SP. Tributário. Processo Civil. Execução Fiscal. Município. Valor Diminuto. Interesse de Agir. Sentença de Extinção anulada. Relatora: Min. Ellen Gracie, 17 nov. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2011.

<sup>298</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 591.033/SP. Tributário. Processo Civil. Execução Fiscal. Município. Valor Diminuto. Interesse de Agir. Sentença de Extinção anulada. Relatora: Min. Ellen Gracie, 17 nov. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2011.

Cabe destacar que, apesar de prevalecer, à época, decisão impossibilitando a extinção de execuções fiscais consideradas antieconômicas, sem a existência de uma autorização legal do próprio Ente, o STF não passou alheio ao já conhecido problema de abarrotamento do judiciário, por conta do excesso de execuções fiscais. Em seu voto, acompanhando a Relatora, o Ministro Gilmar Mendes fez as seguintes considerações

Devo dizer que apreendo e compreendo o tipo de decisão que toma o Juiz de São Paulo. Creio que dos setenta, oitenta milhões de processos que tramitam na justiça brasileira a cada ano, mais ou menos, algo em torno de um terço, diz respeito a execução fiscal. O que sugere que nós temos que pensar sobre isto, sobre a execução fiscal. Certamente, o modelo não está dando respostas adequadas. [...]

Eu tenho a impressão de que, a despeito da fórmula proposta, nós temos que aceitar e referendar, até porque não cabe ao juiz fazer esse tipo de eleição, e ela será um pouco arbitrária, tendo em vista a realidade municipal. Mas, de qualquer forma, gostaria de fazer essas notas porque é necessário que nós pensemos uma revisão do processo de execução fiscal<sup>299</sup>.

Ao final, em novembro de 2010, sob o Tema nº 109, foi fixada a seguinte tese pelo STF

Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária<sup>300</sup>.

A argumentação baseada na ausência de meios administrativos para realizar a cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa utilizados para fundamenta a decisão do Tema nº 109 do STF, também foi utilizada para reabrir a discussão sobre as execuções fiscais antieconômicas, ao se reconhecer a repercussão geral no RE 1.355.208/SC, Tema nº 1.184.

Ao delimitar a questão controvertida, o Presidente do STF, a época, Ministro Luiz Fux, assim se manifestou:

*Ab initio*, cumpre delimitar a questão controvertida nos autos, qual seja: 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

<sup>299</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 591.033/SP. Tributário. Processo Civil. Execução Fiscal. Município. Valor Diminuto. Interesse de Agir. Sentença de Extinção anulada. Relatora: Min. Ellen Gracie, 17 nov. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2011.

<sup>300</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 591.033/SP. Tributário. Processo Civil. Execução Fiscal. Município. Valor Diminuto. Interesse de Agir. Sentença de Extinção anulada. Relatora: Min. Ellen Gracie, 17 nov. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2011.

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<sup>301</sup>.

Portanto, coube à Corte reapreciar o caso e decidir se a mudança do cenário legislativo, que permitiu o protesto de certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, seria o suficiente para afastar o precedente anteriormente firmado no RE 591.033<sup>302</sup>, de Relatoria da Ministra Ellen Gracie, Tema 109 da Repercussão Geral.

A discussão levada à Suprema Corte teve origem na execução fiscal nº 5000857-64.2020.8.24.0050, ajuizada pelo município de Pomerode/SC, em março de 2020, para a cobrança de R\$ 528,41 (quinhentos e vinte oito reais e quarenta e um centavos), em face da empresa ACMM Serviços de Engenharia Elétrica Ltda (EPP).

Três dias após o ajuizamento da execução, o juízo da Segunda Vara da Comarca de Pomerode/SC extinguiu a execução fiscal com a seguinte fundamentação:

A desproporção entre a despesa pública realizada para a propositura e tramitação da execução fiscal, quando o crédito tributário for inferior a um salário mínimo, acarreta a sua extinção por ausência de interesse de agir, sem prejuízo do protesto da certidão de dívida ativa (Prov. CGJ/SC n. 67/99) e da renovação do pleito se a reunião com outros débitos contemporâneos ou posteriores justificar a demanda.

Assim sendo, e considerando ainda o disposto no art. 2º, II, da Lei Estadual n. 14.266/2007 e art. 2º, § 3º, da Resolução n. 02/2008 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, julgo extinto este processo, sem resolver o mérito, pela ausência de interesse processual, forte no art. 485, VI, do CPC/2015<sup>303</sup>.

A decisão foi mantida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC), afastando a aplicação do Tema 109 do STF, sob a argumentação de que “por ocasião do julgamento do Tema 109 pelo STF, a Fazenda Pública não dispunha de outros meios legais para forçar o pagamento da dívida além do ajuizamento da execução fiscal”<sup>304</sup>.

---

<sup>301</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024.

<sup>302</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 591.033/SP. Tributário. Processo Civil. Execução Fiscal. Município. Valor Diminuto. Interesse de Agir. Sentença de Extinção anulada. Relatora: Min. Ellen Gracie, 17 nov. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2011.

<sup>303</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024.

<sup>304</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024.

Outro ponto importante analisado na decisão foi a comparação dos valores do custo da execução fiscal com o salário mínimo vigente à época do estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o Conselho Nacional de Justiça<sup>305</sup>, de R\$ 540,00. Ou seja, a execução fiscal custava quase oito vezes o piso salarial nacional.

Entretanto, o valor unitário da execução fiscal encontrado<sup>306</sup>, R\$ 4.368,00 (quatro mil trezentos e sessenta e oito reais), atualizado para os dias de hoje pelo índice de correção da inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA-E), leva a um custo da execução fiscal de quase R\$ 10.000,00, quase oito vezes o valor do salário-mínimo atual, evidenciando o alto custo de uma execução fiscal.

Além da nova possibilidade do protesto dos títulos da dívida ativa introduzida pela Lei 12.767/2012<sup>307</sup> e a ante economicidade das execuções fiscais de baixo valor, o TJSC ponderou que a extinção não importaria em remissão ou exclusão da exigibilidade do crédito tributário.

Em seu Recurso Extraordinário à Suprema Corte, o Município de Pomerode alegou que a decisão causaria “grave prejuízo ao Município”, implicaria “renúncia de receita tributária”, além de “interferir na arrecadação de tributos”. Nesse sentido se coloca a alegação:

[...] as dívidas são pequenas, porém numerosas, e as execuções impedem que os contribuintes persistam na inadimplência e que a falta de iniciativa do Fisco quanto à sua cobrança induza outros contribuintes à mesma infração. O Município Recorrente possui atualmente **2.807** contribuintes devedores e destes **1.571 contribuintes devem valores abaixo de R\$ 1.000,00** (mil reais), ou seja, abaixo de 1 (um) salário mínimo [...]

Frisa-se que antes do ajuizamento das demandas o Município efetua a tentativa de cobrança administrativa, mediante envio de notificação e, ainda, em diversos casos encaminhou títulos a protesto, no entanto, ambas as tentativas não tiveram efetividade, ou seja, só resta ao Município recorrer ao Judiciário para satisfação do crédito, evitando inclusive a prescrição. [...]

Frisando ainda, que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, conforme prevê o Art. 18 da Constituição.

A Lei Estadual de nº 14.266/077 *considera valor inexpressivo ou de cobrança judicial antieconômica as ações de execução fiscal estadual e municipal, cuja expressão monetária seja inferior a 1(um) salário mínimo, não pode ser utilizada como fundamento para a extinção das execuções*

<sup>305</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011.

<sup>306</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011.

<sup>307</sup> BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2013].

fiscais que promova o Município, sob pena de violação à sua competência tributária<sup>308</sup>.

À unanimidade de votos, foi reconhecida a repercussão geral da questão constitucional trazida, nos seguintes termos:

[...] 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 nº 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial<sup>309</sup>.

Nos termos do voto da Relatora, foi julgado improcedente o Recurso Extraordinário, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux, fixando à unanimidade, a seguinte tese

[...] 1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis<sup>310</sup>.

Nos votos vencidos foram apresentadas preocupações, como as do voto do Ministro Dias Toffoli que afirmou que “[...] não caberia ao Poder Judiciário extinguir execuções fiscais ajuizadas pelos municípios, utilizando-se para tanto de critérios normativos previstos em leis estaduais, sob pena de malferir a autonomia dos entes federados locais”<sup>311</sup>.

Outra importante preocupação do mesmo Ministro foi com relação à eficácia de cobrança dos municípios em relação ao IPTU, imposto mais afetado com a decisão da Corte

<sup>308</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024.

<sup>309</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024.

<sup>310</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024.

<sup>311</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024, p. 68.

[...] Nós temos que pensar e, evidentemente, buscar meios extrajudiciais, como o protesto, que faz com que as pessoas procurem sanear seus débitos. Porém, a questão dos municípios e do pagamento de IPTU não é algo a se desconsiderar, porque, conforme a decisão aqui em repercussão geral, ninguém mais pagará IPTU<sup>312</sup>.

No mesmo sentido, o Ministro Gilmar Mendes destacou que a decisão de extinguir execuções fiscais municipais sem previsão legal municipal atinge a autonomia tributária dos municípios, bem como o simples protesto não tem poder de garantir a execução forçada da dívida

Não há qualquer indicativo de que o protesto seria um meio capaz de substituir por completo a execução fiscal. Aliás, enquanto o protesto de CDA – como a experiência demonstra – tem sido eficaz para um restrito grupo de contribuintes devedores, o processo executivo fiscal cumpre o importante papel de assegurar à Fazenda Pública os meios efetivos de **constrição patrimonial** que estão sob reserva de jurisdição, isto é, que não podem ser alcançados pela via administrativa. É apenas através da execução fiscal que a Fazenda municipal consegue se valer dos instrumentos para a execução forçada da dívida e, assim, garantir a arrecadação tributária<sup>313</sup>.

Nos votos que acompanharam a Relatora para dar provimento ao RE 1.355.208/SC e extinguir a execução fiscal por ser antieconômica, fixando a tese de ausência de interesse de agir para ajuizamento de execuções fiscais nesses casos, os Ministros convergiram na apresentação dos seguintes argumentos:

- a) vigência da Lei nº 12.767/2012, que autorizou o protesto das certidões de dívidas ativas da Fazenda Pública, levou à superação do precedente identificado como Tema 109 da Repercussão Geral;
- b) com a possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa, passou a ser necessário comprovar o interesse processual ao recorrer ao Judiciário para cobrar crédito fiscal. Isso exige não apenas a demonstração do interesse material, mas também a necessidade, utilidade da jurisdição e a adequação do meio processual escolhido e da forma de solicitação;

---

<sup>312</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024, p. 58.

<sup>313</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024, p. 84.

- c) o princípio da eficiência administrativa e financeira exige que o ente público somente possa se valer do caminho que envolve onerar o Estado-juiz se inexistir outro instrumento que viabilize alcançar a mesma finalidade, nas mesmas condições;
- d) a extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir não afeta o crédito fiscal, que poderá ser cobrado, enquanto estiver exigível, observando critérios como eficiência, economicidade, razoabilidade e proporcionalidade;
- e) é necessário utilizar os recursos públicos de forma racional, especialmente no Poder Judiciário, mantendo uma gestão eficiente e responsável. Isso inclui otimizar demandas, estrutura e funcionamento, para que o Judiciário possa oferecer respostas eficazes a todos. Não é legítimo sobrecarregar o sistema com processos desnecessários e com pouca chance de sucesso;
- f) além do protesto, há outras opções administrativas a serem utilizadas como alternativas à judicialização, como a criação de câmaras de conciliação<sup>314</sup>.

A Ministra Relatora, Cármen Lúcia, destacou a importância de se observar o princípio da eficiência administrativa, tanto para Administração Pública, que cobra e quer obter aquele débito que forma seu patrimônio, quanto para a eficiência administrativa na gestão da prestação jurisdicional, que vem sendo sobrecarregada com os processos de execução.

Com o enfoque no interesse de agir, a Ministra o relacionou com o princípio da eficiência vinculado à necessidade de provimento jurisdicional, ou seja, “[...] a parte deve recorrer à tutela jurisdicional quando esta for a forma mais célere, mais rápida e mais objetiva para resolver conflito e satisfazer sua pretensão”<sup>315</sup>.

Dados dos diversos estudos realizados sobre o tema foram utilizados como subsídio para demonstrar a ineficiência das execuções fiscais e um melhor resultado pela via do protesto:

[...] a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional apresentou dados, agora também repetidos pela Doutora Anelize, que, desde 2013, ou seja, no ano subsequente ao início da vigência da Lei n. 12.767, tem adotado protesto extrajudicial, obtendo índice de recuperação que aumentou de 1% até 2% para 15% a 19% no êxito, exatamente por esta via, ou seja, antes, só com o executivo fiscal, era de 1% a 2% de êxito, passou a esses valores. Então,

<sup>314</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024, p. 84.

<sup>315</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024, p. 20.

subiram de 15 bilhões, de dados de 2012, para quase 40 bilhões de obtenção com a adoção do protesto<sup>316</sup>.

---

<sup>316</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024, p. 20.

Mais uma vez se valendo dos estudos previamente realizados sobre o tema, o Ministro Luís Roberto Barroso subsidiou parte de sua manifestação em dados dos estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e o Conselho Nacional de Justiça<sup>317</sup>, o Conselho Nacional de Justiça em Números 2013<sup>318</sup> e outros. Estes são os dados apontados

O primeiro deles é que a execução fiscal é o principal fator de congestionamento da Justiça brasileira - os dados são muito impressionantes. Elas representam 64% do estoque de processos de execução no Poder Judiciário. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento, representando aproximadamente 34% dos casos pendentes e congestionamento de 88% em 2022.

Vale dizer, das 80 milhões de ações em curso no Brasil, 34% são ações de execução fiscal, responsáveis por uma taxa de congestionamento de 88%. Isso significa que de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram só 12 foram efetivamente concluídos.

Os números são os seguintes: na Justiça estadual estão concentrados 85% dos processos, que é o caso desta ação, porque, evidentemente, o município ajuíza as suas execuções fiscais perante a Justiça estadual. [...] Portanto, 85% das execuções fiscais estão na Justiça estadual; 15% estão na Justiça federal; a trabalhista e a eleitoral são apenas residuais. Na Justiça federal, os processos de execução fiscal correspondem a 39% do seu acervo de primeiro grau e, na Justiça estadual, a 38%.

Agora, eu faço uma observação de uma pesquisa que pedi no Conselho Nacional de Justiça sobre os valores dessas execuções. Veja, Ministro Gilmar, foi utilizado o valor da causa no momento do ajuizamento: de 6 milhões de execuções fiscais, essa foi a amostra, a apuração destacou o seguinte: 28% das execuções fiscais estão abaixo 2.500 reais; 42% das execuções estão abaixo de 5 mil reais; mais da metade, 52,3%, estão abaixo de 10 mil reais e 68% estão abaixo de 30 mil reais<sup>319</sup>.

Na linha do que afirmara ao assumir a presidência do STF, reiterar-se, que teria a execução fiscal como uma das prioridades da sua gestão, o Ministro Barroso afirmou em seu voto: “eu considero este caso, prezados Colegas, um dos mais importantes que nós estamos decidindo do ponto de vista da eficiência do Poder Judiciário”<sup>320</sup>.

Em fevereiro de 2024, quase em sequência à conclusão do julgamento do Tema nº 1.184, o CNJ, através do seu Presidente, Ministro Luís Roberto Barroso, editou a Resolução 547/2024 que instituiu medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções

<sup>317</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal**. Brasília: CNJ, fev. 2011.

<sup>318</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2023**: ano base 2022. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2023.

<sup>319</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024, p. 45-46.

<sup>320</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024, p. 46.

fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1.184 da repercussão geral pelo STF<sup>321</sup>.

A referida Resolução levava em consideração quatro pontos principais:

- a) os números do Relatório Justiça em Números, 2023, que aponta as execuções fiscais como principal fator de morosidade do Poder Judiciário;
- b) o julgamento, em 19/12/2023, Plenário do STF, do Recurso Extraordinário nº 1.355.208, rel. Min. Cármen Lúcia, em regime de repercussão geral (tema 1.184);
- c) notas técnicas nº 06/2023 e 08/2023, ambas do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, citadas no julgado anterior, segundo as quais o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão de obra, é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais), que o protesto de certidões de dívida ativa costuma ser mais eficaz que o ajuizamento de execuções fiscais e que, segundo levantamento do CNJ, também citado no julgamento, estima-se que mais da metade (52,3%) das execuções fiscais tem valor de ajuizamento abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais); e
- d) a interpretação do STJ (tema 566 dos recursos especiais repetitivos), validada pelo STF (tema 390 da repercussão geral), sobre o termo inicial do prazo prescricional, após a propositura da ação<sup>322</sup>.

Com base nessas considerações, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547/2024, composta de cinco arts., sendo que, já em seu art. 1º, § 1º, determina a imediata extinção das “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”<sup>323</sup>.

Em seus arts. 2º e 3º, a Resolução impõe a tentativa de “conciliação prévia ou adoção de solução administrativa” e o “prévio protesto do título”, como condicionantes do ajuizamento de novas execuções fiscais, salvo por motivo de eficiência administrativa comprovando a inadequação da medida. A Resolução também dispensa o protesto prévio em

---

<sup>321</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

<sup>322</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

<sup>323</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

outros casos, conforme análise do juiz no caso concreto<sup>324</sup>.

Por fim, cria no art. 4º uma obrigação para que os cartórios de notas e de registro de imóveis comuniquem às “respectivas prefeituras, em periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais”<sup>325</sup>.

O grupo de acompanhamento do Cumprimento de Decisão (Cumpridec) da Resolução 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, órgão que acompanha a implementação de medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais no Poder Judiciário, publicou relatório em setembro de 2024 com dados relativos às execuções fiscais de dezembro de 2023 a julho de 2024.

Segundo o relatório, de dezembro de 2023 a julho de 2024, a Justiça Estadual registrou redução de mais de 1,8 milhão de processos em tramitação, o que representa variação de 8%. Já na Justiça Federal, a redução de mais de 434 mil casos do total do estoque significa variação de 11% no mesmo período.

O caso mais emblemático é o do Estado de São Paulo, onde, em agosto de 2024, o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP)<sup>326 327</sup> divulgou que já haviam sido extintas 1.952.633 (um milhão novecentos e cinquenta e dois mil e seiscentos e trinta e três) execuções fiscais com base na Resolução 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça.

Em discurso no dia 30 de setembro de 2024, ao assinar acordo para acelerar julgamentos de processos de execução fiscal entre CNJ e Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), com base na Resolução 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, o presidente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do STF, Ministro Luís Roberto Barroso, afirmou que conforme o “acordo feito com o Tribunal de Justiça de São Paulo, das 12 milhões de execuções fiscais existentes, 3 milhões foram extintas, sendo que a pretensão é chegar a 8 milhões”<sup>328</sup>.

O TJMG ainda não divulgou dados consolidados de quantas execuções fiscais já foram

<sup>324</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

<sup>325</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. 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 STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

<sup>326</sup> SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça Estado de São Paulo. **Execução Fiscal Eficiente**: quase 2 milhões de processos extintos em 2024. São Paulo: TJSP, 10 set. 2024.

<sup>327</sup> O número divulgado pelo TJSP considera os processos físicos e eletrônicos que foram extintos, estando em tramitação antes da resolução do CNJ ou não, por exemplo o caso de processo físico que já estava arquivado e não os que estavam em tramitação, conforme dado do Cumpridec.

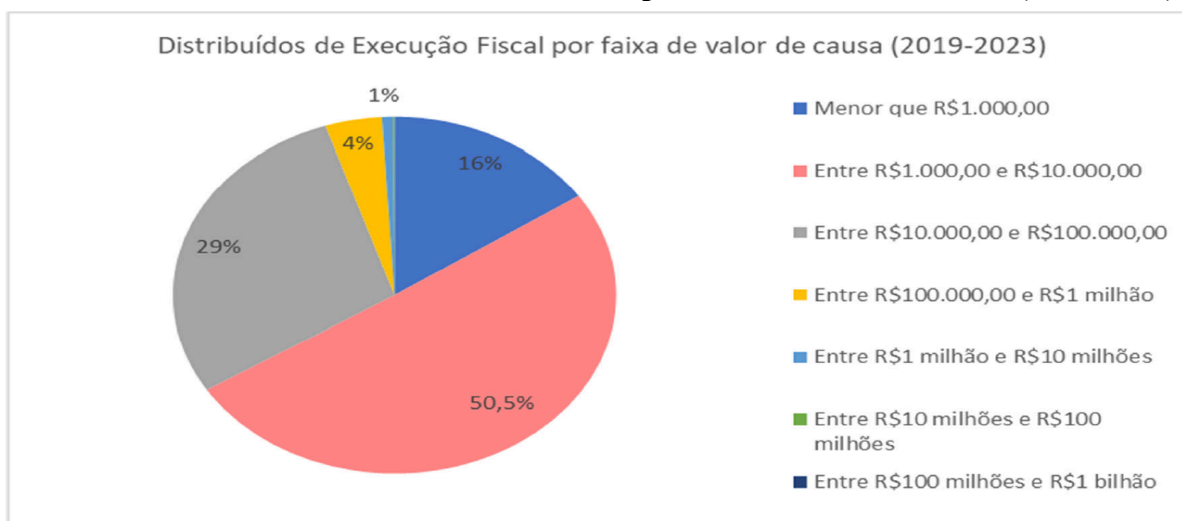
<sup>328</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **CNJ e TJRJ assinam acordo para julgar processos de execução fiscal**. Brasília: CNJ, 30 set. 2024.

extintas após a publicação da Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça.

Entretanto, conforme nota técnica do CIJMG, pode-se verificar um número relevante de futuras extinções com base na Resolução do Conselho Nacional de Justiça, porquanto, em tramitação no TJMG, até o dia 15 de abril de 2024, já existia acervo ativo de 420.296 execuções fiscais, dos quais 241.266 (57,40%) tinham valor originário inferior a R\$10.000,00, sendo 134.193 referentes ao IPTU<sup>329</sup>.

O Gráfico 12, a seguir, mostra que 66,5% das execuções fiscais distribuídas entre 2019 e 2023 estão abaixo do valor de R\$ 10.000,00, confirmando o impacto da medida do CNJ no Tribunal de Minas Gerais.

**Gráfico 12 - Distribuição de execuções fiscais por faixa de valor de causa (2019-2023)**



Fonte: Minas Gerais<sup>330</sup>.

A despeito desses dados, existem críticas sobre a decisão do STF e a Resolução emitida pelo Conselho Nacional de Justiça, sendo a primeira a alegação de que elas decretariam o fim da cobrança de IPTU por execução fiscal, o que poderia levar à conclusão de que nenhuma pessoa efetuará mais o pagamento desse imposto. Esta alegação se baseia na comparação entre o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) fixado na Resolução 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça e os cobrados para o IPTU no país.

Além disso, sustentam um maior prejuízo aos municípios menores, devido à discrepância entre os valores dos imóveis entre regiões e cidades brasileiras, conforme

<sup>329</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. **Nota técnica nº 13/2024:** racionalização das execuções fiscais, à luz do Tema 1.184 da Repercussão Geral. Belo Horizonte, TJMG, 15 maio 2024.

<sup>330</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. **Nota técnica nº 13/2024:** racionalização das execuções fiscais, à luz do Tema 1.184 da Repercussão Geral. Belo Horizonte, TJMG, 15 maio 2024, p. 32.

apontado pelo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:

Nas capitais estaduais (cluster 1) a média foi R\$ 6 mil por metro quadrado; na RM de São Paulo (cluster 3) foi R\$ 3.700 por metro quadrado, enquanto no cluster 6 foi de apenas R\$ 340 por metro quadrado, variando de R\$ 1.500 a R\$ 1.800 nos demais clusters. Os padrões construtivos, que se baseiam no custo de uma edificação nova não deveriam, em tese, variar regionalmente, mas não foi isso que aconteceu. No cluster 1 o seu valor máximo foi de R\$ 2.200 por metro quadrado, enquanto no cluster 6, de apenas R\$ 750 por metro quadrado. Nos demais clusters, o indicador variou de R\$ 1.100 a R\$ 1.600<sup>331</sup>.

Conforme o mesmo estudo, a disparidade de valores entre as regiões e cidades brasileiras chega a uma média superior a 2000%, como se constata na Tabela 6.

**Tabela 6 - PGV e valores venais (média por cluster)**

Cluster	Valor máximo na PGV <sup>1</sup>		Ano da última PGV		Valor venal lançado (R\$) <sup>2</sup>	
	Terreno	Padão construtivo	Logradouros	Padrões construtivos	Total (R\$ bilhões)	Médio
1	6.033	2.188	2006	2007	178,2	179.058
2	1.781	1.088	2001	2004	34,1	77.945
3	3.675	1.625	2005	2004	29,5	135.111
4	1.811	1.456	2009	2006	30,5	153.090
5	1.540	1.275	2007	2006	17,3	111.831
6	339	750	2010	2009	5,2	29.691

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada<sup>332</sup>.

Notas:

<sup>1</sup> Em R\$ por metro quadrado para o ano de 2014.

<sup>2</sup> Em R\$, lançado em 1º de janeiro do ano-base e reajustado pelo IPCA para 31 de dezembro de 2016.

Conforme apontado pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF), nos autos do julgamento RE nº1.355.208/SC<sup>333</sup>, se se considerar que a alíquota residencial média do IPTU no Brasil é de 1% do valor do imóvel, imóveis com 100 metros quadrados e menor média de valor venal, 340 reais/m<sup>2</sup> (cluster -6), terão IPTU anual

<sup>331</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Panorama do IPTU**: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. [Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior - Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea]. Brasília, DF: IPEA, 2018, p. 36. (Textos para discussão, 2419).

<sup>332</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Panorama do IPTU**: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas. [Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior - Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea]. Brasília, DF: IPEA, 2018, p. 36. (Textos para discussão, 2419).

<sup>333</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024.

de R\$ 340 reais, enquanto as áreas de maior média (*cluster -I*), o valor será de R\$ 6 mil reais. Apesar da grande variação, ambos os valores estariam bem abaixo daquele fixado pelo STF e Conselho Nacional de Justiça.

O caso concreto do Município de Pomerode/SC é emblemático para provar esta situação. Conforme consta em sua peça recursal, das 2.807 execuções fiscais em curso naquela municipalidade à época da interposição deste apelo extremo, 2.030 (duas mil e trinta) ações tinham valor de IPTU abaixo de 2000 mil reais!!! Ou seja, pelo menos 72% (setenta e dois por cento) das cobranças judiciais seriam imediatamente extintas por um critério raso de economicidade<sup>334</sup>.

Outro ponto questionado pelos Municípios, conforme ilustra o Procurador do Município do Rio de Janeiro, Ricardo Almeida Ribeiro da Silva<sup>335</sup>, é a diminuição da eficiência dos protestos, ou mesmo as negativas diretas dos devedores, ponto central da fundamentação do STF no Tema nº 1.184.

Como exemplo, o Procurador cita o próprio município do Rio de Janeiro, “quando implementou os protestos, há cerca de oito anos, chegou a alcançar percentuais de recuperação superiores a 20% das dívidas reclamadas extrajudicialmente. Contudo, no ano de 2023, não conseguiu mais do que 9% de quitação dos títulos protestados”<sup>336</sup>.

Este decréscimo estaria atrelado a três fatores:

O primeiro é o custo elevado para se dar baixa no protesto de títulos. Em diversos estados, as tabelas de emolumentos impõem despesas por vezes superiores ao montante do próprio crédito tributário ou não-tributário apontado.

O segundo fator é de ordem macroeconômica. O Brasil tem hoje mais de 60 milhões de CPF negativados, o que mitiga significativamente o impacto da redução do acesso ao crédito sobre a pessoa física ou jurídica decorrente do protesto negativas. Em geral, o CPF devedor de IPTU é o mesmo que já está há muito tempo “sujo na praça”.

O terceiro fator, decorre da mudança do mercado de crédito no Brasil. Como resposta à realidade da macro inadimplência e do empobrecimento das famílias e indivíduos, proliferaram cooperativas e outras empresas de crédito popular (ou mesmo do *middle market*) que não mais exigiam certidão negativa ou “nome limpo” para concessão de empréstimos. Elas preferiram

<sup>334</sup> ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS. **Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia do Supremo Tribunal Federal – Relatora do Recurso Extraordinário n. 1.355.208.** TEMA 109 DO STF (RE 591.033). Negar ao Município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico viola o direito de acesso à justiça [...]. Brasília: ABRASF, 12 dez. 2023, p. 16.

<sup>335</sup> SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. **O debate sobre execuções fiscais de pequeno valor no STF e no CNJ.** São Paulo: Consultor Jurídico, 14 abr. 2024, p. 6.

<sup>336</sup> SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. **O debate sobre execuções fiscais de pequeno valor no STF e no CNJ.** São Paulo: Consultor Jurídico, 14 abr. 2024, p. 7.

aumentar juros ou exigir mais garantias para tornar o negócio de empréstimo de dinheiro rentável, mesmo com eventual crescimento do *default*.

Nesta esteira, os grandes bancos também mudaram os critérios e introduziram a figura do “*credit score*”, mitigando a negativação como fator decisivo para acesso a linhas de crédito e empréstimos pessoais.

Portanto concluir que protesto ou a negativação do CPF/CNPJ é a “bala de prata” que justificará a eliminação de milhões de execuções fiscais, revela desconhecimento da realidade econômica e financeira do país ou uma significativa deficiência nas pesquisas da realidade atual do acesso ao crédito no Brasil<sup>337</sup>.

Ricardo Almeida Ribeiro da Silva ainda aponta que a paralisação das execuções fiscais não se deve à falta de atuação dos Municípios, mas, sim, à “omissão ou deficiência da máquina judiciária, que dedica pouquíssima estrutura e atenção às execuções fiscais”<sup>338</sup>. Portanto, apesar de bem fundamentadas as críticas apresentadas, entende-se por acertada a decisão da Suprema Corte, com base em alguns pontos relevantes.

Um primeiro ponto é a ausência de violação ao direito de cobrar tributos, porque a decisão do STF privilegia a utilização de meios mais eficientes para a cobrança, inexistindo violação à independência do Poder Executivo e preservando-se a autonomia da União, Estados e Municípios.

Dentre as críticas à decisão, destaca-se a afirmação de que haveria um enfraquecimento, ou até mesmo o fim, da cobrança do IPTU. Todavia, tal afirmação não condiz com a realidade. Hoje, o IPTU representa cerca de 25% das execuções fiscais que tramitam no país que, em regra, apresentam um baixo nível de recuperação, conforme amplamente demonstrado pelos estudos citados e discutidos neste capítulo.

Em contrapartida, o protesto de dívida ativa, conforme indicado pela PGFN no julgamento do STF, e corroborado por outros dados apresentados pelo Ministro Luiz Roberto Barroso, demonstra um retorno superior ao das execuções tradicionais. Sendo assim, o que de fato ocorre com a decisão do STF é uma racionalização na forma de cobrança, e não uma eliminação do IPTU.

Mesmo no caso do Rio de Janeiro, em que é citada uma diminuição na recuperação de créditos pela via do protesto para 9%, a recuperação pela via judicial se mostra ainda pior, não superando os 2%.

Outro ponto que merece atenção é que a decisão do STF extingue apenas as execuções fiscais de baixo valor, e não há impedimento para a cumulação de débitos de anos anteriores,

---

<sup>337</sup> SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. **O debate sobre execuções fiscais de pequeno valor no STF e no CNJ**. São Paulo: Consultor Jurídico, 14 abr. 2024, p. 7.

<sup>338</sup> SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. **O debate sobre execuções fiscais de pequeno valor no STF e no CNJ**. São Paulo: Consultor Jurídico, 14 abr. 2024, p. 4.

e isto quer dizer que, ao se acumularem débitos dos últimos cinco anos, por exemplo, o valor ultrapassa o limite considerado baixo e, assim, pode o devedor ser novamente executado judicialmente, em uma só ação.

Cabe destacar que, em regra, os municípios de maior porte pouco serão atingidos com a extinção antieconômica definida pela Resolução do CNJ, não haverá efeito negativo prático, por já existir valor mínimo de execução superior aos R\$ 10.000,00. A título de exemplo, o Município de Belo Horizonte, salvo exceções, não executa valores inferiores a R\$ 15.000,00<sup>339</sup>, o Município de Fortaleza não executa valores inferiores a R\$ 50.000,00<sup>340</sup> e o Município de São Paulo valores abaixo R\$ 15.000,00<sup>341</sup>.

Quanto aos municípios de menor porte, em regra, poucos possuem estrutura para a cobrança judicial da dívida ativa, ou consideram esse valor relevante na sua receita. Isso é tão verdade que, em 2020, dos 5.570 municípios, 2.698 tiveram 90% ou mais, de sua receita corrente composta por repasses de recursos vindos da União, dos Estados ou de outras instituições públicas.

Em outras palavras, nesses municípios, a arrecadação própria, que inclui tributos como o IPTU e o ISS, representa menos de 10% do total da receita. Além disso, existem 1.642 municípios onde entre 80% e 90% da receita advêm de transferências de outras esferas governamentais<sup>342</sup>. Em contrapartida, apenas 42 deles arrecadam, por meio de impostos municipais, como IPTU e ISS, mais da metade de sua receita corrente<sup>343</sup>.

Outro dado relevante que demonstra a pouca capacidade de atuação judicial dos municípios de menor porte é a presença média de 5 procuradores por município com população inferior a cem mil habitantes e a ausência de procuradores concursados em 65,6% dos municípios do Brasil, conforme levantamento realizado no *1º Diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil*<sup>344</sup>.

<sup>339</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Minuta**: termo de cooperação técnica n. 1 /2024 [...]. Belo Horizonte, CNJ, 2024.

<sup>340</sup> FORTALEZA. Poder Executivo. Lei complementar n° 0358, de 19 de junho de 2023. Modifica as Leis Complementares n.º 311, de 16 de dezembro de 2021, n.º 315, de 23 de dezembro de 2021, e n.º 320, de 27 de dezembro de 2021, e dá outras providências. Fortaleza, **Diário Oficial do Município**, 19 jun. 2023.

<sup>341</sup> SÃO PAULO (Estado). Legislação **Municipal. Lei nº 17.557 de 26 de maio de 2021**. Institui o Programa de Parcelamento Incentivado de 2021 – PPI 2021, altera a legislação tributária municipal, autoriza a contratação de operações de crédito para o financiamento para pagamento de precatórios judiciais, autoriza a celebração de transação tributária nas hipóteses que especifica e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura/SP, 2021.

<sup>342</sup> DEPENDÊNCIA financeira das cidades. 2.698 municípios têm 90% da receita corrente vinda de transferências governamentais. [S. l.]: Poder 360, 2021.

<sup>343</sup> MALI, Tiago. **Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses**: 2.698 municípios têm 90% ou mais da receita corrente vinda de transferências da União, Estados e instituições públicas. [S. l.]: Poder 360, 19 out. 2021.

<sup>344</sup> MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figuiêredo. **1º Diagnóstico da advocacia pública municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Forum; Herkenhoff & Prates, 2018, p. 34.

A título de comparação, o Município de Belo Horizonte possui atualmente 25 procuradores apenas no setor Tributário e o município de São Paulo conta com 90 procuradores no mesmo setor.

Portanto, parece acertada a decisão do STF e a Resolução do Conselho Nacional de Justiça, pois ambas privilegiam a eficiência na cobrança de créditos fiscais, ao extinguirem apenas as execuções antieconômicas, aquelas que estavam estagnadas há muito tempo, e sem bens disponíveis para penhora. A Resolução determina que, em novas execuções, seja feito previamente o protesto das dívidas, um método que se mostrou mais eficaz, conforme diversos estudos apontados anteriormente neste texto.

Fomenta-se, ainda, a obrigatoriedade de cobrar via protesto para os municípios de pequeno e médio porte, que, em muitos casos, simplesmente ajuizavam as execuções fiscais, sem dar o devido andamento ou, até mesmo, evitavam fazer qualquer cobrança.

## 5 COBRANÇA ADMINISTRATIVA E JUDICIAL NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE E A (IM)POSSIBILIDADE DE SE IMPLEMENTAR UM REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA NOS MOLDES DA PGFN

Conforme abordado nos capítulos anteriores, os municípios possuem papel central no congestionamento das execuções fiscais no judiciário. Aproximadamente um quarto das execuções fiscais se referem ao IPTU, e foi, exatamente em uma execução fiscal de IPTU, que se deu a importante decisão do STF no tema nº 1.184, envolvendo o ente municipal de Pomerode, que possibilitou a extinção de execuções fiscais de baixo valor por falta de interesse de agir.

Neste capítulo analisa-se a cobrança da dívida ativa do Município de Belo Horizonte, capital detentora do quarto maior PIB municipal do Brasil<sup>345</sup>.

Inicialmente, estuda-se a legislação municipal que rege a cobrança da dívida e os órgãos competentes para fazê-lo. Posteriormente, verifica-se a possibilidade de se implementar uma cobrança nos modelos utilizados pela PGFN, no seu RDCC, na estrutura atual da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte.

### 5.1 Competência normativa e organização da cobrança administrativa e judicial da dívida ativa de Belo Horizonte/MG

A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte traz em seu art. 114 a única previsão expressa sobre a dívida ativa municipal<sup>346</sup>, e determina que cabe à Procuradoria do Município, “privativamente, a execução de dívida ativa”.

Art. 114 - A Procuradoria do Município é o órgão que o representa judicialmente, cabendo-lhe também as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos ao Poder Executivo, e, privativamente, a execução de dívida ativa<sup>347</sup>.

O Código Tributário Municipal (CTM) -, Lei 1.310, de 31 de dezembro de 1966 - ao

<sup>345</sup> O estudo considerou Brasília como Ente Federado Municipal. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos municípios: 2021**: projeto em parceria com órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e SUFRAMA. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

<sup>346</sup> Considera-se dívida ativa municipal, nos termos do art. 3º do Decreto nº 17.994/22 “a dívida ativa com a Fazenda Pública Municipal, tributária e não tributária, abrange o valor principal do crédito, a atualização monetária, os juros, a multa de mora, e os demais encargos previstos em lei, regulamento ou contrato administrativo típico”. BELO HORIZONTE. **Decreto 17.994, de 15 de junho 2022**. Dispõe sobre constituição, alteração, suspensão, inscrição em dívida ativa e cobrança administrativa de créditos tributários e não tributários e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 2022.

<sup>347</sup> SILVEIRA, Alencar da *et al.* **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 22 mar. 1990.

tratar da dívida ativa faz previsão expressa de uma cobrança amigável antes do ajuizamento, o que equivale à cobrança administrativa do débito, trazendo no parágrafo 1º do art. 48 uma divisão entre o órgão responsável pela inscrição do débito em dívida e o órgão responsável pela cobrança. Vejamos:

Art. 48 - A Dívida Ativa será cobrada por procedimento amigável ou judicial.

§ 1º - **Feita a inscrição, a respectiva certidão deverá ser imediatamente enviada ao órgão encarregado da cobrança judicial, para que o débito seja ajuizado no menor tempo possível.**

§ 2º - **Enquanto não houver o ajuizamento, o órgão encarregado da cobrança promoverá, pelos meios ao seu alcance, a cobrança amigável do débito.**

§ 3º - As dívidas relativas ao mesmo devedor, quando conexas ou conseqüentes, poderão ser acumuladas em uma só ação<sup>348</sup>.

Entretanto, o artigo não faz separação entre o órgão responsável pela cobrança administrativa e judicial, cabendo ao primeiro cobrar, enquanto não houver o ajuizamento “pelos meios ao seu alcance, a cobrança amigável do débito”<sup>349</sup>.

Apesar da previsão da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte (LOMBH) não diferenciar o órgão municipal responsável pela cobrança administrativa e o pela judicial, e determinar que a sua execução será “privativamente” da procuradoria, e o CTM não diferenciar a competência do órgão responsável pela cobrança judicial e administrativa, na prática, tais competências foram separadas, cabendo à Secretaria Municipal de Fazenda a competência para a inscrição em dívida ativa e cobrança administrativa do débito inscrito em dívida ativa, e à Procuradoria Municipal unicamente a cobrança judicial.

Dentre as legislações que tratam da estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo, a que está atualmente vigente é a Lei nº 11.065/17, que traz as seguintes distribuições de competência para a Procuradoria Municipal e para a Secretaria Municipal de Fazenda:

Art. 59 - A Procuradoria-Geral do Município – PGM – tem como competência planejar, coordenar, controlar e executar as atividades jurídicas de interesse do Município, notadamente no que se refere às atividades de:

- I - consultoria e assessoramento jurídico à administração direta e assistência ao prefeito nos assuntos relativos a entidade da Administração Indireta;
- II - representação do Município em qualquer juízo ou tribunal;

<sup>348</sup> BELO HORIZONTE. **Lei 1.310, de 31 de dezembro de 1966.** Institui o Código Tributário do Município de Belo Horizonte e contém outras providências. Belo Horizonte: PBH, 3 jan. 1967.

<sup>349</sup> BELO HORIZONTE. **Lei 1.310, de 31 de dezembro de 1966.** Institui o Código Tributário do Município de Belo Horizonte e contém outras providências. Belo Horizonte: PBH, 3 jan. 1967.

**III - execução judicial, em caráter privativo, da dívida ativa;**

IV - coordenação e implementação de honorários decorrentes de sua atuação em juízo, observado o critério de participação coletiva dos procuradores municipais;

V - representação de servidores públicos do Poder Executivo em ações judiciais e processos administrativos nos quais figurem como parte em razão de atos praticados no exercício regular de cargo ou função, desde que em consonância com as orientações previstas em regulamento;

VI – VETADO<sup>350</sup>.

Diferentemente da LOMBH e do CTM, em Belo Horizonte a legislação se limitou a atuação da PGM à cobrança judicial da Dívida Ativa. Quanto às competências da Secretaria Municipal de Fazenda (SMFA), a lei não contempla, de forma direta, a sua competência sobre a Dívida Ativa, se limitando a tratar de maneira mais genérica, nos incisos III e V do art. 48, a previsão de coordenar e controlar “procedimentos de cobrança e arrecadação” e “lançamento e arrecadação municipal”.

Art. 48 – A Secretaria Municipal de Fazenda – SMFA – tem como competência:

[...]

III – coordenar e exercer o controle dos créditos devidos ao Município e dos procedimentos relacionados a sua cobrança e arrecadação;

[...]

V – coordenar e controlar as atividades relativas à fiscalização, ao lançamento e à arrecadação dos tributos municipais, mantendo atualizados os respectivos cadastros;

[...] <sup>351</sup>.

Coube ao Decreto nº 16.739/17<sup>352</sup> delimitar as competências de inscrição em dívida ativa e as da cobrança administrativa do município, atribuindo à Subsecretaria da Receita Municipal “planejar e coordenar a inscrição em dívida ativa e a cobrança administrativa e extrajudicial dos créditos devidos ao Município” <sup>353</sup>.

<sup>350</sup> BELO HORIZONTE. **Lei 11.065, de 1º de agosto 2017**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 2017.

<sup>351</sup> BELO HORIZONTE. **Lei 11.065, de 1º de agosto 2017**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 2017.

<sup>352</sup> BELO HORIZONTE. **Decreto 16.739, de 06 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Fazenda. Belo Horizonte: PBH, 2017.

<sup>353</sup> Art. 21 - A Subsecretaria da Receita Municipal tem como competência realizar a gestão centralizada das receitas municipais, com atribuições de: VIII - planejar e coordenar a inscrição em dívida ativa e a cobrança administrativa e extrajudicial dos créditos devidos ao Município; BELO HORIZONTE. **Decreto 16.739, de 06 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Fazenda. Belo Horizonte: PBH, 2017.

Foi criada a Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Dívida Ativa, dentro da estrutura da Secretaria da Receita Municipal, competente para realizar a inscrição dos créditos em dívida ativa, realizar controle formal de legalidade, cobrança administrativa e extrajudicial e a definição dos créditos que serão encaminhamento para ajuizamento pela Procuradoria.

Neste ponto, pode-se notar a primeira grande diferença estrutural entre a PGFN e a Procuradoria do Município de Belo Horizonte. A PGFN é responsável por todo o ciclo de gestão do crédito tributário, que inclui a inscrição da dívida ativa, o controle de legalidade dessa inscrição, a cobrança administrativa e a decisão sobre a cobrança judicial. Em outras palavras, a PGFN acompanha o crédito em todas as etapas, desde a inscrição até a eventual execução judicial, assumindo um papel centralizado e completo no processo de cobrança.

Em contraposição, a Procuradoria do Município de Belo Horizonte tem uma atuação bem mais restrita, porquanto sua participação ocorre apenas no momento do ajuizamento, e sem qualquer envolvimento com as fases anteriores do processo de cobrança.

Cabe destacar que a implementação do RDCC ocorreu na PGDAU, responsável por controlar a legalidade, inscrever e gerir os créditos da dívida ativa, definir e implementar estratégias de cobrança administrativa e judicial, realizar a cobrança administrativa e judicial e, por fim, orientar os contribuintes para agirem na conformidade fiscal. Evidenciam-se com essa diferença modelos de gestão distintos e o papel limitado da Procuradoria Municipal de Belo Horizonte, em comparação com a atuação abrangente da PGFN na administração e cobrança da dívida ativa.

Seguindo essa diretriz, o município criou uma carreira específica para a cobrança da dívida ativa: o cargo de Agente Fazendário que exige escolaridade de nível superior, mas sem necessidade de especialização jurídica. Conforme estabelecido pela Lei Municipal nº 7.645/1999, o Agente Fazendário tem a competência de executar “atos e tarefas relacionados ao controle, à cobrança administrativa e à arrecadação de créditos municipais, inscritos ou não em dívida ativa”<sup>354</sup>.

---

<sup>354</sup> Anexo da Lei Municipal nº 7.645/1999

I - AGENTE FAZENDÁRIO

Jornada de trabalho: 40 (quarenta) horas semanais.

Habilitação: curso superior.

Área de atuação: Secretaria Municipal de Fazenda.

Atribuição geral: atividades especializadas de cadastros tributários e atualização de dados em sistemas de informação; atividades operacionais e técnicas relacionadas à administração tributária e financeira; atos e tarefas relacionados ao controle, à cobrança administrativa e à arrecadação de créditos municipais, inscritos ou não em dívida ativa; estudos e pesquisas de suporte à elaboração da legislação tributária; execução de atividades e rotinas de gestão orçamentária, financeira, contábil e tesouraria; elaboração de pareceres, despachos e relatórios, além de outras tarefas nas áreas da arrecadação, tributação, contabilidade e tesouraria que lhe forem atribuídas. BELO HORIZONTE. **Lei 7.645, de 12 de fevereiro de 1999**. Institui o Plano de Carreira dos Servidores da Área de Atividades de Tributação, estabelece a respectiva Tabela de Vencimentos e

Os procedimentos de inscrição em dívida ativa e cobrança administrativa de créditos tributários e não tributários estão regulamentados pelo Decreto nº 17.994/22, com previsão nos art. 12 a 15 e 16 a 21, respectivamente<sup>355</sup>.

Destaque para a previsão de modalidades de cobrança administrativa pela Secretaria de Fazenda, como o protesto extrajudicial, cobrança por via postal, meios eletrônicos, aplicativos, telefonia móvel ou fixa, *contact center*, audiências de conciliação e quaisquer outros meios legais disponíveis.

Conforme destacado anteriormente, inexistente controle de legalidade da inscrição em dívida ativa pela Procuradoria, órgão jurídico do Ente. O decreto prevê que a Secretaria de Fazenda, simplesmente observando os requisitos formais previstos em lei, fará a inscrição em dívida ativa, após 90 dias da constituição definitiva do crédito: “Art. 12, § 3º: A SMFA verificará o cumprimento dos requisitos formais exigidos pela legislação e promoverá a inscrição dos créditos no prazo de noventa dias, contados a partir do seu recebimento na forma prevista no caput”<sup>356</sup>.

Por mais que se possa admita que existe um controle de legalidade nesse caso, ele é precário, dada a ausência da análise de um órgão com competência jurídica. A CDA emitida após a inscrição do crédito tem força de título executivo, o que impõe que sua formação esteja legalmente adequada, mediante o ato jurídico de controle de legalidade.

---

dispõe sobre o Quadro Especial da Secretaria Municipal da Fazenda da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: PBH, 1999.

<sup>355</sup> Art. 12 - Os créditos tributários e não tributários líquidos, certos e exigíveis, devidamente constituídos e não recolhidos na forma e nos prazos estabelecidos em lei, regulamento ou contrato deverão ser encaminhados para inscrição em dívida ativa, preferencialmente pelos sistemas ou canais de tecnologia de informação e comunicação adotados pelo Município, impreterivelmente, em até noventa dias, contados da data de vencimento da obrigação, salvo disposição legal ou contratual em contrário, para cobrança das dívidas deles originadas.

Art. 16 - Os créditos inscritos em dívida ativa serão cobrados administrativamente pela SMFA.

Parágrafo único – A SMFA controlará a constituição, o gerenciamento do lançamento, a inscrição em dívida ativa, a cobrança administrativa e a arrecadação dos créditos, ajuizados ou não.

Art. 17 - A cobrança dos créditos tributários e não tributários observará os seguintes procedimentos:

I - vencido o prazo para o pagamento, ocorrerá a inscrição em dívida ativa;

II - após a inscrição em dívida ativa, o crédito será cobrado administrativamente, inclusive por remessa da Certidão de Dívida Ativa – CDA – a protesto extrajudicial, pelo período de cento e oitenta dias;

III - não havendo pagamento no período a que se refere o inciso II, a CDA deverá ser encaminhada à PGM para cobrança por meio de execução fiscal.

§ 1º - Para fins do disposto no inciso II, a SMFA poderá valer-se de cobrança por via postal, meios eletrônicos, aplicativos, telefonia móvel ou fixa, *contact center*, audiências de conciliação e quaisquer outros meios legais disponíveis.

§ 2º - Os créditos de qualquer natureza devidos ao Município poderão ser cobrados, concomitantemente, por meio de protesto extrajudicial e execução fiscal. BELO HORIZONTE. **Decreto 17.994, de 15 de junho 2022.** Dispõe sobre constituição, alteração, suspensão, inscrição em dívida ativa e cobrança administrativa de créditos tributários e não tributários e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 2022.

<sup>356</sup> BELO HORIZONTE. **Decreto 17.994, de 15 de junho 2022.** Dispõe sobre constituição, alteração, suspensão, inscrição em dívida ativa e cobrança administrativa de créditos tributários e não tributários e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 2022.

No âmbito da União, a competência sobre a execução da dívida ativa é atribuída aos procuradores da PGFN consoante expressamente reza a CRFB/1988, no art. 131, § 3º, e a apuração e inscrição da dívida ativa da União no art. 2º, § 4º da LEF<sup>357</sup>.

Nesse sentido, o posicionamento da Procuradora de Porto Alegre, Cristiane da Costa Nery, e a Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, Júlia Silva Araújo Carneiro lecionam:

Sendo ato de controle de legalidade, sem dúvida cabe ao órgão jurídico incumbido de tal competência. E aqui é salutar que se observe a segmentação ou segregação de funções: o órgão competente pelo lançamento tributário não deve ser o mesmo a realizar o controle de legalidade do próprio ato.

Esse segundo olhar realizado pelo órgão jurídico, distante do olhar da autoridade lançadora, objetiva resguardar os contribuintes contra cobranças indevidas. Na década de 80, Geraldo Ataliba e Cleber Giardino já destacavam, ao exaltarem a importância do controle de legalidade pelas procuradorias, que “*os órgãos jurídicos encarregados da inscrição da dívida não desenvolvem mera tarefa burocrática ou mecânica, mas, sim, relevantes funções técnico-jurídicas*”. Trata-se de passo imprescindível para a validade da cobrança e observância ao devido processo legal<sup>358</sup>.

Portanto, entende-se que haveria um ganho significativo na qualidade dos débitos inscritos em dívida ativa, se essa competência fosse atribuída ao órgão jurídico do município. Com essa mudança, talvez, fosse possível realizar um controle de legalidade mais aprofundado, considerando não apenas os requisitos exigidos para a execução, mas, também, assegurando que a inscrição dos débitos estivesse em conformidade com a legislação e com as decisões firmadas pelos tribunais superiores. Isso garantiria maior segurança jurídica e adequação dos títulos aos parâmetros estabelecidos pela jurisprudência e, conseqüentemente, resultaria em um ganho na eficiência das execuções fiscais.

Na subseção a seguir, analisa-se a viabilidade de implementar um RDCC na Procuradoria de Belo Horizonte, utilizando como parâmetro a Portaria nº 396/16 PGFN, que deu origem ao RDCC da União e à cobrança da Dívida Ativa de Belo Horizonte.

## 5.2 Aplicabilidade do RDCC ao município de Belo Horizonte

Para fazer uma análise de viabilidade da aplicação do modelo da PGFN no Município de Belo Horizonte, utiliza-se como base a possibilidade de implementação, ou a já existência

<sup>357</sup> A mesma competência também está definida na Lei Complementar nº 73/1993 e em decretos e portarias da PGFN.

<sup>358</sup> CARNEIRO, Júlia Silva Araújo; NERY, Cristiane da Costa. **Dívida ativa, controle de legalidade e reforma tributária**. São Paulo: Consultor Jurídico, 4 nov. 2024, p. 3.

dos quatro procedimentos descritos na Portaria 396/2016 PGFN:

- a) Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial;
- b) Procedimento de Protesto Extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa;
- c) Procedimento Especial de Acompanhamento de Parcelamentos e;
- d) Procedimento de Acompanhamento de Execuções Garantidas por depósito integral, carta de fiança, seguro garantia ou penhora<sup>359</sup>.

Utilizou-se o mesmo raciocínio para a suspensão das execuções fiscais, conforme o modelo previsto no art. 20 e 21 da mesma Portaria 396/2016<sup>360</sup> PGFN, pois, conforme já analisado nos capítulos anteriores, esses constituem os pontos centrais do regime especial.

### *5.2.1 Procedimento Especial de Diligência Patrimonial - PEDP*

Este Procedimento está previsto do art. 2º ao 9º da Portaria 396/2016 PGFN, e constitui “consulta sistemática e periódica às bases de dados patrimoniais dos devedores, com vistas à localização de bens e direitos passíveis de expropriação judicial ou identificação de eventuais hipóteses de responsabilidade tributária ou não tributária”<sup>361</sup>.

Ele se aplica aos devedores com execuções não garantidas por depósito, seguro garantia ou carta de fiança, sendo realizado, em regra, pela PGDAU.

Como se detalha mais adiante, o procedimento administrativo de busca periódica de bens dos devedores desempenha outro papel crucial no RDCC, o de permitir o arquivamento das execuções com menor probabilidade de recuperação, reduzindo a sobrecarga no Judiciário, e concentrando os esforços nos casos com maior chance de êxito. Ao mesmo tempo, esse método assegura que os processos arquivados continuem sendo acompanhados de forma administrativa, evitando seu abandono.

Cabe à PGDAU definir também as bases patrimoniais objeto de pesquisa periódica, bem como os parâmetros de definição de utilidade das informações cadastrais e

---

<sup>359</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

<sup>360</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

<sup>361</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

econômico-fiscais.

Diferentemente da PGFN, que adota um modelo centralizado de atuação ao gerir a dívida ativa, da inscrição à cobrança administrativa e judicial, no município de Belo Horizonte a cobrança é fragmentada entre dois órgãos distintos. Essa estrutura resulta na separação entre o planejamento e a execução das estratégias de cobrança administrativa e judicial que, em muitos casos, são conflitantes, por exemplo, o viés arrecadatário da Secretaria de Fazenda e o desconhecimento da real ineficiência da cobrança judicial pelo órgão fazendário.

O modelo adotado pela União, ao atribuir à Procuradoria a responsabilidade por toda a cobrança, da inscrição da dívida ativa à cobrança judicial, demonstrou eficiência e coesão na recuperação de créditos. Em Belo Horizonte, essa fragmentação compromete a eficiência e a uniformidade das ações de recuperação do crédito público, ao passo que, idealmente, deveria haver uma atuação conjunta entre os órgãos responsáveis.

Uma possível solução seria modificar as competências atuais, permitindo que a Procuradoria do Município também participasse da estratégia administrativa das cobranças, mudança que facilitaria a definição de procedimentos mais coordenados, como nos casos de arquivamento de processos judiciais, garantindo análises periódicas mais efetivas dos bens dos devedores, e promovendo maior alinhamento entre as esferas administrativa e judicial.

Outro problema é a ausência de uma base de dados específica e consolidada na Dívida Ativa. Apesar de existirem convênios firmados com o propósito de expandir a base de dados municipal, esses se limitam a informações cadastrais como, por exemplo, convênios com a Receita Federal do Brasil (RFB) (Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO) e a Secretaria de Fazenda do Estado (SEF). Eventuais convênios da Secretaria da Fazenda para busca patrimonial não são utilizados pela Dívida Ativa para a função de fiscalizar patrimônio dos devedores, para fins de cobrança administrativa ou direcionamento da cobrança judicial.

**• Quais os convênios ativos atualmente para acesso a informações patrimoniais dos contribuintes dentro da dívida ativa?**

Existem convênios e acordos de cooperação com a Receita Federal do Brasil - RFB (SERPRO), com a Secretaria de Estadual de Fazenda - SEF, com os Cartórios de Imóveis etc.<sup>362</sup>.

Ao contrário, a PGFN tem acesso a dados de relevância patrimonial e não só cadastral,

---

<sup>362</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal de Serviços. Lei de Acesso à Informação – LAI**. Belo Horizonte: PBH, 22 nov. 2024

como: a Declaração do Imposto de Renda de Pessoa Física (DIRPF), Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ), Escrituração Contábil Fiscal (ECF), Declaração de Operações com Cartões de Crédito (DECRED), Sistema de Controle de Patrimônio no Exterior (SISCOSERV), Informações sobre Movimentação Financeira (e-Financeira) e outros, com bases integradas a outros sistemas do governo, como o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF) e o Banco Central, permitindo que a PGFN tenha uma visão ampla e detalhada da situação patrimonial e financeira dos contribuintes, para identificar possíveis irregularidades.

No questionamento feito sobre o tema, a resposta da Dívida Ativa foi afirmar a existência de um grupo que atua pontualmente em execuções de grandes devedores e em casos de ocorrência de crimes junto ao Ministério Público de Minas Gerais, entretanto, confirmou a inexistência de uma base de dados de pesquisa recorrente patrimonial.

**Existe alguma base de bases de dados patrimoniais dos devedores para consulta e localização de bens e direitos passíveis de expropriação judicial ou identificação de eventuais hipóteses de responsabilidade tributária ou não tributária? Como funciona?**

Não existe base específica de dados consolidada. Contudo, temos a atuação de nosso Núcleo de Cobrança Especializada - NUCESP, que atua de forma prioritária na cobrança especializada de grandes devedores - pessoas jurídicas com débitos superiores a R\$1 milhão e pessoas físicas com débitos superiores a R\$200 mil, e é responsável por levantar dados patrimoniais dos devedores para localização de bens e direitos passíveis de expropriação judicial ou identificação de eventuais hipóteses de responsabilidade tributária ou não tributária.

Além disso, está incumbido de responder às demandas da Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Econômica e Tributária - PJOET relacionadas a Acordo de Não Persecução Penal - ANPP e fazer representações criminais em casos de crimes que atentem contra a recuperação de débitos inscritos.

E ainda, subsidia processos de apuração de sucessão comercial fraudulenta, grupo econômico de fato e levantamento patrimonial<sup>363</sup>.

Esse é um ponto central para o RDCC da PGFN, pois o arquivamento das Execuções Fiscais depende de uma atuação coordenada nos processos arquivados, na verificação periódica de bens, nas cobranças administrativa e judicial.

Quanto à possibilidade de requerimento de informações, diretamente pelo Município, de dados bancários dos contribuintes e movimentações financeiras, novamente detecta-se uma diferença na estrutura da União para a dos Municípios.

---

<sup>363</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal de Serviços. Lei de Acesso à Informação – LAI**. Belo Horizonte: PBH, 22 nov. 2024

Ao longo dos anos, o STF debateu sobre a existência, ou não, de uma cláusula de reserva de jurisdição, em outras palavras, se o sigilo das pessoas poderia ser quebrado apenas pelo Estado-Juiz, ou também diretamente pela Administração, como previsto pelos art. 5º e 6º da Lei Complementar nº 105/01.

Art. 5º O Poder Executivo disciplinará, inclusive quanto à periodicidade e aos limites de valor, os critérios segundo os quais as instituições financeiras informarão à administração tributária da União, as operações financeiras efetuadas pelos usuários de seus serviços. (Regulamento)

§ 1º Consideram-se operações financeiras, para os efeitos deste artigo:

- I - depósitos à vista e a prazo, inclusive em conta de poupança;
- II - pagamentos efetuados em moeda corrente ou em cheques;
- III - emissão de ordens de crédito ou documentos assemelhados;
- IV - resgates em contas de depósitos à vista ou a prazo, inclusive de poupança;
- V - contratos de mútuo;
- VI - descontos de duplicatas, notas promissórias e outros títulos de crédito;
- VII - aquisições e vendas de títulos de renda fixa ou variável;
- VIII - aplicações em fundos de investimentos;
- IX - aquisições de moeda estrangeira;
- X - conversões de moeda estrangeira em moeda nacional;
- XI - transferências de moeda e outros valores para o exterior;
- XII - operações com ouro, ativo financeiro;
- XIII - operações com cartão de crédito;
- XIV - operações de arrendamento mercantil; e
- XV - quaisquer outras operações de natureza semelhante que venham a ser autorizadas pelo Banco Central do Brasil, Comissão de Valores Mobiliários ou outro órgão competente.

§ 2º As informações transferidas na forma do *caput* deste artigo restringir-se-ão a informes relacionados com a identificação dos titulares das operações e os montantes globais mensalmente movimentados, vedada a inserção de qualquer elemento que permita identificar a sua origem ou a natureza dos gastos a partir deles efetuados.

§ 3º Não se incluem entre as informações de que trata este artigo as operações financeiras efetuadas pelas administrações direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 4º Recebidas as informações de que trata este artigo, se detectados indícios de falhas, incorreções ou omissões, ou de cometimento de ilícito fiscal, a autoridade interessada poderá requisitar as informações e os documentos de que necessitar, bem como realizar fiscalização ou auditoria para a adequada apuração dos fatos.

§ 5º As informações a que refere este artigo serão conservadas sob sigilo fiscal, na forma da legislação em vigor.

Art. 6º As autoridades e os agentes fiscais tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios somente poderão examinar documentos, livros e registros de instituições financeiras, inclusive os referentes a contas de depósitos e aplicações financeiras, quando houver processo administrativo instaurado ou procedimento fiscal em curso e tais exames sejam considerados indispensáveis pela autoridade administrativa competente.

(Regulamento)

Parágrafo único. O resultado dos exames, as informações e os documentos a que se refere este artigo serão conservados em sigilo, observada a legislação tributária<sup>364</sup>.

Em fevereiro de 2016, o STF concluiu o julgamento conjunto do Recurso Extraordinário 601.314<sup>365</sup>, em regime de repercussão geral, e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 2.390<sup>366</sup>, 2.386<sup>367</sup>, 2.397<sup>368</sup> e 2.859<sup>369</sup>. O primeiro, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, e as demais, sob a do Ministro Dias Toffoli.

O entendimento que prevaleceu foi de que o fornecimento de informações ao Fisco, previsto nos arts. 5º e 6º da Lei Complementar 105/2001, não configura quebra de sigilo bancário. Trata-se, na verdade, de uma transferência do dever de sigilo da esfera bancária para a fiscal, resguardadas a intimidade e a vida privada do correntista.

Fixou-se, assim, a tese de que o art. 6º da Lei Complementar 105/2001 não ofende o direito ao sigilo bancário, pois promove a igualdade entre os cidadãos por meio do princípio da capacidade contributiva, ao mesmo tempo em que estabelece requisitos objetivos para a transferência das informações.

Entretanto, os Estados e Municípios enfrentam restrições para o acesso às informações previstas no art. 6º da Lei Complementar 105/2001<sup>370</sup>, diferentemente da União, que regulamentou o tema pelo Decreto 3.724/2001<sup>371</sup>, garantindo sigilo bancário e garantias processuais. O STF determinou que esses entes só poderão obter tais dados, se

<sup>364</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

<sup>365</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 601.314. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Direito Tributário. Direito ao Sigilo Bancário [...]. Relatora: Min. Edson Fachin, 24 fev. 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 set. 2016.

<sup>366</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.390/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras [...]. Relator Min. Dias Toffoli, 24 fev. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 20 out. 2016.

<sup>367</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.386/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras. Decreto nº 4.545/2002. [...]. Relator Min. Dias Toffoli, 24 fev. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 20 out. 2016.

<sup>368</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.397/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras [...]. Relator Min. Dias Toffoli, 24 fev. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 20 out. 2016.

<sup>369</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.859/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras [...]. Relator Min. Dias Toffoli, 24 fev. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 21 out. 2016.

<sup>370</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

<sup>371</sup> BRASIL. **Decreto nº 3.724, de 10 de janeiro de 2001**. Regulamenta o art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, relativamente à requisição, acesso e uso, pela Secretaria da Receita Federal, de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a elas equiparadas. Brasília, DF: Presidência da República, [2014].

regulamentarem a matéria de forma equivalente ao decreto federal, enquanto o art. 5º da lei permanece exclusivo à União, por previsão expressa da Lei.

Cabe destacar que, em julgamento recente realizado pelo STF em 09 de setembro de 2024, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.276<sup>372</sup>, Relatoria da Ministra Cármen Lúcia, foi declarada a constitucionalidade de dispositivos do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) - que obriga as instituições financeiras a repassarem dados referentes a transações feitas por PIX e Cartões de Crédito aos Estados, para fiscalizar o ICMS. Esse entendimento aponta para a constitucionalidade da criação de novas previsões legais, nos moldes do art. 5 da LC 105/01, que determinem o compartilhamento de informações de instituições financeiras com o fisco Estadual e Municipal.

De toda forma, tais julgados não se aplicam diretamente à Procuradoria de Belo Horizonte, por não ser ela um órgão vinculado à administração tributária, e carecer de atribuição para conduzir procedimentos de investigação administrativa de bens. Essa limitação evidencia a necessidade de uma gestão compartilhada da dívida ativa, em que a administração fazendária, com sua *expertise* para a obtenção de dados e informações patrimoniais, atue de forma integrada com a atuação judicial da PGM.

Esse modelo permitiria uma conexão mais eficiente entre as esferas administrativa e judicial, otimizando os processos de recuperação de créditos, e garantindo maior eficiência na busca de bens.

### 5.2.2 Procedimento de Protesto Extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa – PECDA

O PECDA está disposto nos arts. 10 e 11 da Portaria 396/2016 PGFN, e, de forma simples, prevê o encaminhamento para o protesto das Certidões de Dívida Ativa dos devedores incluídos no RDCC. Não serão encaminhados a protesto os créditos cuja exigibilidade esteja suspensa, com garantia integral ou em processo de negociação.

No Município de Belo Horizonte, o protesto extrajudicial já é utilizado desde 2013, quando de sua regulamentação pelo Decreto 15.304/2013. Atualmente, o protesto é regido pelo Decreto 17.994/2022<sup>373</sup>.

Os protestos são operacionalizados através de convênio celebrado entre a Procuradoria-Geral do Município, Secretaria de Finanças e o Instituto de Protestos de Títulos do Brasil, Seção Minas Gerais (IEPTB-MG). Na prática, todos os protestos são encaminhados

---

<sup>372</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI n. 7.276. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Convênio ICMS n. 134/2016 do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, alterado pelo Convênio n. 166/2022 [...]. Relator Min. Cármen Lúcia, 9 set. 2024. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 20 set. 2024.

<sup>373</sup> BELO HORIZONTE. **Decreto 17.994, de 15 de junho 2022**. Dispõe sobre constituição, alteração, suspensão, inscrição em dívida ativa e cobrança administrativa de créditos tributários e não tributários e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 2022.

pela Secretaria de Fazenda, responsável pela dívida ativa, para o IEPTB/MG<sup>374</sup>.

Nesse aspecto, inexistem distinções entre a atuação municipal e a federal, podendo considerar que o segundo procedimento do RDCC já está implementado em Belo Horizonte, dispensando maiores comentários.

Ainda sobre o protesto, listam-se as seguintes informações fornecidas pela Dívida Ativa de Belo Horizonte:

. Qual o valor mínimo para protesto?

Atualmente, temos como valor mínimo R\$50,00 (cinquenta reais). Entretanto, com a recente alteração do inciso II do parágrafo único do art. 174 do CTN, que instituiu o protesto extrajudicial como causa interruptiva da prescrição, teremos que rever o valor mínimo, talvez para baixo, a fim de evitar a prescrição dos menos expressivos e de uma maneira geral termos mais tempo para recuperar todo o estoque de créditos inscritos.

. Qual o índice de recuperabilidade dos créditos protestados?

O índice de recuperabilidade dos créditos protestados é variável, em razão do tipo de receita (IPTU, ITBI, ISSQN, TAXAS, PREÇOS PÚBLICOS, MULTAS DE TRÂNSITO, AUTUAÇÕES FISCAIS, ETC.), em razão do período em que o crédito fica protestado, em razão do exercício em que o crédito foi constituído, em razão do valor protestado, em razão do tipo de contribuinte (PF ou PJ).

. Qual o índice de recuperabilidade dos créditos?

A recuperação do estoque da Dívida Ativa em 2023 foi de: 12,19% em relação aos créditos não ajuizados; e, 2,96% em relação aos créditos ajuizados<sup>375</sup>.

### 5.2.3 Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações - PEAN

Com o avanço da PFGN nas transações tributárias, o antigo Procedimento Especial de Acompanhamento de Parcelamento passou a chamar-se Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações, redação dada pela Portaria PGFN nº 51, de 12 de janeiro de 2024<sup>376</sup>, promovendo uma ampliação na competência do setor que antes acompanhava

<sup>374</sup> BELO HORIZONTE. Legislação Consolidada e Consultas Formais. **Portaria Conjunta PGM/SMF nº. 001/2017**. Dispõe sobre a prática dos atos de gestão e execução do Convenio Procedimental para Operacionalização do Protesto de Certidões de Dívida Ativa [...]. Belo Horizonte: PBH, 2017.

<sup>375</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal de Serviços. Lei de Acesso à Informação – LAI**. Belo Horizonte: PBH, 22 nov. 2024

<sup>376</sup> BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024.

apenas os parcelamentos da PGFN, e passaram a acompanhar todas as negociações feitas.

Esse regime consiste em uma verificação periódica da regularidade das negociações do devedor, da conscientização do devedor sobre os prejuízos decorrentes do não adimplemento das obrigações assumidas e o acompanhamento das modificações patrimoniais ou de indício de fraudes que ponham em risco a satisfação do crédito negociado.

Em Belo Horizonte, inexistente legislação regulamentando a transação tributária, o que se é de lamentar, porquanto apenas com a alteração legislativa poder-se-ia caminhar para uma adequação do Ente municipal, uma vez que é necessário que haja lei para a concessão de descontos no valor de juros, multa, ou até mesmo no montante principal do débito.

A conciliação citada pela Dívida Ativa de BH, dentro da modalidade de cobrança administrativa, é, na verdade, um programa de parcelamento ordinário junto ao TJMG, já previsto em Lei, sem descontos ou possibilidade de transação.

Anualmente, o TJMG encaminha cartas aos contribuintes chamando-os para realizar o parcelamento e regularizar a situação com base nas leis de parcelamento do município.

Sem sombra de dúvidas, a transação é um dos principais métodos de recuperação de crédito, e, no caso da PGFN, a transação já equivale a praticamente metade do valor que é anualmente recuperado<sup>377</sup>.

Embora a transação tributária esteja prevista no CTN desde 1966, sua efetiva implementação só foi viabilizada na PGFN, após a autorização concedida pela Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020<sup>378</sup>.

A legislação trouxe a modalidade de transação por proposta individual e por adesão, que diferem quanto à abrangência e à forma de negociação, e estão previstas no art. 2º:

Art. 2º Para fins desta Lei, são modalidades de transação as realizadas:  
I - por proposta individual ou por adesão, na cobrança de créditos inscritos na dívida ativa da União, de suas autarquias e fundações públicas, na cobrança de créditos que seja da competência da Procuradoria-Geral da

<sup>377</sup> A PGFN deve alcançar recuperação recorde em 2024 de R\$ 1.1 bilhão, sendo metade do valor alcançado por transação tributária. “Segundo aponta Grognet, o primeiro elemento que elevou a recuperação de depósitos devidos ao FGTS foi o fortalecimento da utilização do mecanismo de protesto, um mecanismo mais fácil e barato que a judicialização, e que tem se mostrado eficaz na cobrança de valores atrasados do Fundo de Garantia. Em segundo lugar, o procurador cita a eficácia das políticas de autorregularização alavancadas desde julho de 2020, após a publicação da lei que instituiu o mecanismo da transação e do aval do Comitê Gestor do Fundo de Garantia para a realização dessas operações na esfera do FGTS. “Estamos explorando um cenário que não existia antes”, afirma o procurador.” BRASIL. Ministério da Fazenda. **Em recordes sucessivos, PGFN deve alcançar R\$ 1,1 bilhão na recuperação de débitos com o FGTS em 2024**: procurador João Henrique Grognet credita resultado à melhoria das ações de gestão e cobrança, com destaque para o mecanismo de transação. Brasília, DF: PGFN, 16 set. 2024.

<sup>378</sup> BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

- União, ou em contencioso administrativo fiscal; (Redação dada pela Lei nº 14.375, de 2022)
- II - por adesão, nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário; e
- III - por adesão, no contencioso tributário de pequeno valor<sup>379</sup>.

A transação tributária individual é uma negociação personalizada entre o contribuinte e a PGFN, geralmente destinada a dívidas de grande valor, ou a casos que apresentam peculiaridades específicas, justificando uma abordagem individual. Nesse modelo, a situação econômica e a capacidade de pagamento do contribuinte são analisadas detalhadamente, permitindo uma adaptação dos termos da transação às particularidades daquela dívida ou à situação fiscal. O contribuinte pode propor condições, que são avaliadas pela PGFN, resultando em um acordo único.

Por seu turno, a transação por adesão é direcionada para um grupo mais amplo de contribuintes, sendo aplicada a determinados tipos de débitos que atendem aos requisitos estabelecidos em editais públicos nos quais condições, prazos e descontos são padronizados e definidos previamente pela PGFN, de modo que todos os contribuintes com dívidas elegíveis para essa modalidade podem aderir, mas sem a possibilidade de negociar termos específicos. Essa modalidade é utilizada para débitos com características mais comuns, tornando o processo de adesão mais acessível e simplificado.

Em pouco tempo, a transação já apresenta uma grande evolução em números, como mostra o Gráfico 13 de recuperação de crédito, entre os anos de sua implementação, 2020, e o ano de 2023.

---

<sup>379</sup> BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, [2025].

**Gráfico 13 - Recuperação de crédito**

Fonte: Brasil<sup>380</sup>.

O Gráfico 7 mostra a evolução da recuperação de 1,7 bilhão no ano de 2020, para 20,7 bilhões em 2023, e com expectativa de ultrapassar os 30 bilhões em 2024.<sup>381</sup>

Outro ponto do referido procedimento é o acompanhamento periódico dos parcelamentos para evitar o inadimplemento das obrigações já firmadas. Essa medida já é realizada em Belo Horizonte, conforme resposta do setor da Dívida Ativa.

**. Existe alguma rotina de verificação da regularidade de parcelamentos ordinários e especiais do devedor, com objetivo de orientação quanto aos benefícios da manutenção do acordo, conscientização dos prejuízos causados pela irregularidade fiscal e acompanhamento das mutações patrimoniais ou quaisquer outras fraudes que ponham em risco a satisfação do crédito parcelado? Como funciona?**

Por meio do funcionamento conjunto do Sistema de Administração Tributária e Urbana - SIATU e do Sistema de Cobrança Fiscal - SISCOF de nossa Central de Cobrança de Créditos Fiscais - CCCF podemos verificar rotineiramente a regularidade de parcelamentos ordinários e especiais dos contribuintes, para atuação do Serviço de Acompanhamento dos Parcelamentos - SAP, que objetiva por meio de Contatos Telefônicos, SMS e Emails, monitorar a evolução dos parcelamentos efetivados pelos contribuintes para evitar inadimplências e cancelamentos e, ainda, solucionar dúvidas e prestar esclarecimentos<sup>382</sup>.

<sup>380</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024.

<sup>381</sup> Previsão de arrecadação com a transação tributária pela PGFN. Ver: BIKEL, Diane. **PGFN arrecadou R\$ 24,6 bilhões com transações tributárias em 2024**: procuradoria ultrapassou a meta prevista para o ano e deve se aproximar dos R\$ 32 bilhões até dezembro. Brasília: Jota, 5 nov. 2024.

<sup>382</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal de Serviços. Lei de Acesso à Informação – LAI**. Belo Horizonte: PBH, 22 nov. 2024.

Portanto, parte do procedimento de recuperação de crédito já é realizado pela Secretaria de Fazenda, especialmente no que se refere ao controle dos parcelamentos da dívida ativa do município. No entanto, falta uma regulamentação normativa que permita a implementação da transação tributária, medida essencial para dar mais eficiência à recuperação de créditos.

A ausência dessa regulamentação gera perda de arrecadação e impede a redução do número de processos de execução fiscal que poderiam ser resolvidos por meio de negociação. Esse cenário evidencia a necessidade de se modernizarem os mecanismos de recuperação de créditos em Belo Horizonte, de modo a facilitar o pagamento e a regularização dos débitos pelos contribuintes, e contribuir para uma gestão eficiente da dívida ativa.

Nesse sentido, entende-se que o município deveria legislar para adotar um modelo de transação semelhante ao da União, que inclua uma modalidade de transação por adesão destinada a débitos de menor valor e situações recorrentes/habituais enfrentadas por contribuintes com problemas semelhantes. Essa modalidade permitiria a regularização de casos mais simples e recorrentes, de forma ágil e acessível.

Além disso, seria necessário prever uma transação individualizada para os processos de maior complexidade e elevado valor, possibilitando soluções mais eficientes para questões de difícil recuperação e com discussões judiciais prolongadas.

#### *5.2.4 Procedimento de Acompanhamento de Execuções Garantidas por depósito integral, carta de fiança, seguro garantia ou penhora, bem como das execuções suspensas por decisão judicial - PAEG*

Este último procedimento consiste no acompanhamento prioritário das execuções fiscais cujo crédito já está garantido por depósito, fiança bancária, seguro garantia ou penhora, assim como as que estejam suspensas por decisão judicial.

Esse acompanhamento visa à recuperação mais célere do crédito já garantido, antes que o devedor o dilapide de alguma forma, assim como a verificar se os bens dados em garantia possuem capacidade financeira e liquidez para garantir aquela execução.

Pela Dívida Ativa de Belo Horizonte tal acompanhamento inexistente, o mesmo acontecendo com a Procuradoria de Belo Horizonte. Essas ações não possuem tratamento diferenciado, e tão pouco existe um controle específico de garantia ou uma listagem dos processos com garantia.

Hodiernamente, o que existe são marcações para os créditos com exigibilidade

suspensa por decisão judicial, sem que se distinga o motivo que gerou tal suspensão, mas o sistema utilizado pela Dívida Ativa permite que sejam feitas tais anotações.

**. Existe acompanhamento prioritário das execuções fiscais de créditos garantidos por depósito, fiança bancária, seguro garantia ou penhora, bem como daquelas suspensas por decisão judicial, visando a rápida solução do litígio com obtenção de provimento judicial favorável à recuperação dos créditos executados? Como funciona?**

Cabe à PGM prestar tal informação<sup>383</sup>.

Esse procedimento é de simples implementação, bastando a criação de rotina específica para apontar os processos com garantia, não necessitando de modificação legislativa ou de sistema.

#### *5.2.5 Aplicação do art. 20 e 21 da Portaria 396/16 PGFN – Suspensão das execuções fiscais cujos débitos sejam considerados irrecuperáveis ou de baixa perspectiva de recuperação*

Analisando os objetivos definidos no art. 1º da Portaria 396/2016 PGFN<sup>384</sup>, RDCC, pode-se notar que os quatro mecanismos criados tentam dar suporte à principal medida adotada pelo novo regime, o arquivamento em massa das execuções fiscais com baixa chance de recuperabilidade do crédito, descrita no art. 20 e 21 da Portaria, priorizando a cobrança administrativa e desafogando o poder judiciário, e conduzindo de forma mais eficiente e assertiva as demandas da PGFN.

É essencial, a esta altura, distinguir o arquivamento de execuções no RDCC e o não ajuizamento com base em um valor de alçada.

No caso do arquivamento, ele é regulado pelos arts. 20 e 21 da Portaria nº 396/2016 da PGFN. Essa medida se aplica a ações já ajuizadas, mas que, posteriormente, são arquivadas por não apresentarem perspectivas concretas de recuperação efetiva do crédito. O arquivamento é utilizado para execuções com valor abaixo de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), ou cuja probabilidade de satisfação do crédito é baixa, e classificando esses créditos como de difícil recuperação, ou irrecuperáveis.

Por outro lado, o não ajuizamento ocorre com base em um valor de alçada, definido

---

<sup>383</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal de Serviços. Lei de Acesso à Informação – LAI**. Belo Horizonte: PBH, 22 nov. 2024.

<sup>384</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016.

previamente pela própria PGFN ou pelos entes públicos responsáveis pela cobrança. Nesse cenário, nem mesmo ocorre o ajuizamento das execuções fiscais para valores considerados antieconômicos, isto é, quando os custos do processo superariam os benefícios financeiros da cobrança. Essa medida visa a evitar o gasto desproporcional de recursos públicos em execuções que dificilmente cobrirão seus próprios custos.

É importante destacar que esse valor de alçada varia de acordo com o ente público e a localidade. Por exemplo, em Belo Horizonte, como mencionado anteriormente, o valor mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais é de R\$ 15 mil, mas esse montante pode variar em outros municípios e estados.

### **. Qual o valor mínimo para ajuizamento de uma execução fiscal?**

Conforme art. 3º da Portaria PGM nº 015/2023, o valor mínimo para ajuizamento de uma execução fiscal é de R\$15.000,00 (quinze mil reais), nestes termos:

Art. 3º. Os créditos inscritos em dívida ativa, relativos à pessoa natural ou jurídica, inclusive grupo econômico, de valor global igual ou inferior a R\$15.000,00 (quinze mil reais), não serão objeto de execução fiscal, salvo determinação em contrário do Subprocurador-Geral Judicial ou solicitação da Secretaria Municipal de Fazenda<sup>385</sup>.

Cabe lembrar que o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) não foi escolhido aleatoriamente. Conforme apresentado pela PGFN na Nota PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016<sup>386</sup>, apenas os processos de valor superior ao apontado já seriam suficientes para saturar a estrutura de pessoal e logística da PGFN, mesmo que esses processos correspondessem a apenas 4% do total das execuções fiscais ajuizadas.

Ademais, nem todos os débitos com valor inferior a um milhão de reais foram arquivados pela Procuradoria da Fazenda Nacional, mas mantidos os créditos com perspectivas de recuperação viáveis, como aqueles com garantia útil que assegurava a satisfação do crédito. Além disso, também não foram arquivados os créditos que estavam pendentes de causa de suspensão de exigibilidade, julgamento de exceções de pré-executividade, embargos ou outras ações, e recursos que garantiam a certeza e liquidez do crédito, assegurando a continuidade, mesmo que provisória, da cobrança judicial.

---

<sup>385</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal de Serviços. Lei de Acesso à Informação – LAI**. Belo Horizonte: PBH, 22 nov. 2024.

<sup>386</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral de Grandes Devedores. **PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016, p. 9.

Esta medida de arquivamento também não foi aplicada às pessoas jurídicas de direito público, nem às execuções que contavam com informações sobre falência ou recuperação judicial da pessoa jurídica devedora.

A parte central e mais importante dessa previsão é que os processos arquivados seriam encaminhados ao procedimento de diligência patrimonial, assunto já discutido anteriormente, para que, periodicamente, fosse verificado se havia qualquer movimentação financeira ou alteração na situação patrimonial do executado, mesmo com o processo arquivado. Esse monitoramento temporário permitia que, caso fosse identificada alguma movimentação ou modificação na situação financeira que possibilitasse a recuperação do crédito, os processos fossem imediatamente desarquivados e a cobrança retomada.

Portanto, dois eram os critérios utilizados para o arquivamento em massa realizado pela PGFN, o primeiro é o critério de valor, e o segundo o arquivamento dos processos com baixa perspectiva de recuperação ou que são considerados irrecuperáveis nos termos da classificação de créditos, *rating*, da Portaria nº 293/2017<sup>387</sup> do Ministério da Fazenda.

Para encontrar um valor de execução que seja suficiente para saturar a estrutura de pessoal e logística da PGM-BH, conforme foi feito pela PGFN, deve-se verificar, além da capacidade absorção de processos, a natureza dos débitos cobrados em execução fiscal municipal, pois o perfil dos impostos pode influenciar na forma de cobrança, tanto pela complexidade, quanto pelos valores.

Sobre a estrutura de funcionários trabalhando direta ou indiretamente na cobrança dos débitos em Belo Horizonte, atualmente, o setor de Execuções Fiscais da Procuradoria conta com 14 Procuradores, 8 assessores e 50 estagiários. Já a Dívida Ativa conta com 30 servidores efetivos, 14 funcionários terceirizados e 4 estagiários.

Quanto ao segundo critério, classificação do crédito, *rating*, inexistente atualmente uma classificação similar no Município de Belo Horizonte. Entretanto, essa classificação vem sendo construída e com previsão de implementação em 2025, conforme informado pela Dívida Ativa.

### **. Existe a classificação de crédito por Rating?**

A classificação de crédito por Rating é um projeto que está em andamento com previsão de término em dezembro de 2025. Não obstante, já temos autorização legal para regulamentar sua implantação, conforme art. 14 da Lei

---

<sup>387</sup> BRASIL. **Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017**. Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). Brasília: Receita, 2017.

Municipal nº 11.315/2021, nestes termos:

Art. 14. Fica instituído o Cadastro Positivo de Contribuintes - CPC, nos termos e condições previstos em regulamento, visando estabelecer classificação de risco, condições e orientação na concessão de parcelamentos e benefícios para regularização de dívidas, assim como orientar o ajuizamento de execuções fiscais.

Parágrafo único - Os parcelamentos, os benefícios previstos no caput deste artigo e a política municipal de ajuizamento de execuções fiscais poderão ser definidos com base no perfil da dívida, no retrospecto de regularidade fiscal do contribuinte e na classificação de risco na recuperação do crédito.

#### **. Está sendo utilizada para quais fins?**

Pretendemos implantar uma ferramenta de gestão da cobrança, que classifica os créditos por pontuação (score). O “score” será utilizado para atribuir classificação (rating) aos contribuintes e definir estratégias de cobrança a partir do seu grau de recuperabilidade, proporcionando a personalização da cobrança com maximização de receitas e redução de custos, melhor relacionamento entre Fisco e Contribuinte e, ainda, possibilitando a concessão de benefícios por manutenção da regularidade<sup>388</sup>.

Portanto, para que a última etapa do RDCC seja implementada no município de Belo Horizonte, primeiramente, é necessário concluir o processo de *rating* dos créditos do município que permitirá a classificação detalhada dos créditos, possibilitando que apenas aqueles classificados como de difícil recuperação ou de recuperação impossível sejam arquivados.

Além disso, é necessária a realização de um estudo específico para definir um valor adequado para o arquivamento das execuções fiscais em tramitação, com base na atual estrutura de Procuradores e da equipe de apoio da PGM-BH, para que a Procuradoria atue apenas nos processos de maior relevância e de possibilidade de recuperação, à semelhança do critério do valor de um milhão de reais encontrado pela União.

Por fim, outro ponto crucial para a implementação do RDCC é a criação de um Procedimento Especial de Diligência Patrimonial, inspirado no modelo utilizado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, para monitorar periodicamente, a situação patrimonial dos devedores que tiveram seus processos arquivados.

---

<sup>388</sup> BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal de Serviços. Lei de Acesso à Informação – LAI**. Belo Horizonte: PBH, 22 nov. 2024.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um momento em que o Poder Judiciário abertamente busca reduzir o quantitativo de execuções fiscais, e no qual o Poder Legislativo avança no Senado Federal o PL nº 2.488 (nova Lei de Execuções Fiscais), e que a PGFN vem conseguindo resultados recordes de recuperação de crédito, através de uma cobrança mais racional e com meios extrajudiciais, a investigação de um meio eficiente para melhorar a cobrança da dívida ativa de Belo Horizonte se torna medida necessária e oportuna.

Verificou-se que o princípio da eficiência administrativa abrange dois aspectos principais, um relacionado à atuação do agente público, que deve buscar o melhor desempenho possível no exercício de suas funções para alcançar os melhores resultados, e o segundo que se refere à forma como a Administração Pública é organizada, estruturada e disciplinada, também com o objetivo de garantir os melhores resultados na prestação dos serviços públicos. No caso da cobrança da dívida ativa não é diferente, porque a ineficiência do meio utilizado para a cobrança, as execuções fiscais, tem gerado números alarmantes, com baixo retorno financeiro e sobrecarga do Judiciário.

Neste cenário, ao se buscar um meio de cobrança eficiente, que suplantasse o atual modelo de cobrança exclusivamente judicial, analisaram-se as publicações da PGFN em números, e pode-se verificar o exponencial aumento da recuperação de crédito tributário, após o ano de 2016, com uma grande alavancagem de receita entre os anos de 2016 e 2017, ano da implementação do RDCC, e no ano de 2020, com a execução da transação tributária introduzida pela Lei 13.988/2020.

As melhorias não foram só baseadas no RDCC, mas em outras atuações que racionalizaram a PGFN, conforme apontado no capítulo 2, subseção 2.3, como as das duas portarias da PGFN que se encontram inseridas no projeto de Novo Modelo de Cobrança da Dívida Ativa da União, Portaria PGFN 502/2016, que, dentre outras medidas, dispensa a apresentação de contestação, oferecimento de contrarrazões, interposição de recursos, bem como recomenda a desistência dos interpostos em determinados casos, como, por exemplo, a existência de precedentes dos Tribunais Superiores e a Portaria PGFN 985/2016 que trata do mesmo tema, no âmbito do microsistema dos Juizados Especiais Federais.

É de se acrescentar também a criação do ajuizamento seletivo pela portaria nº 33/2018, que condiciona o ajuizamento de novas execuções fiscais à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado.

Todos esses instrumentos influenciaram positivamente o aumento da recuperação de crédito, e de muitos outros fatores como o investimento massivo em inteligência artificial e jurimetria pela instituição.

O referido modelo teve como escopo a racionalização da atividade de cobrança do crédito público, com o foco nos devedores com maior perspectiva de recuperação de crédito, e prevendo ações de curto, médio e longo prazo.

Com todas as modificações nos meios de cobrança apontados anteriormente, a PGFN saiu de um valor de recuperação de anual de R\$ 14,9 bilhões em 2016, para R\$ 48,3 bilhões em 2023, triplicando sua arrecadação em oito anos.

Portanto, para iniciar uma modificação no modelo de cobrança em Belo Horizonte, é válido iniciar pelo Regime Diferenciado de Cobrança da PGFN, uma das primeiras medidas adotadas pela PGFN e implementado em 2016, possuindo um claro direcionamento da cobrança para fases extrajudiciais, principalmente daqueles processos que já estão ajuizados e sem resultado no poder judiciários.

Para se proceder a uma análise da viabilidade da aplicação do modelo da PGFN no Município de Belo Horizonte, como base, utilizaram-se os quatro procedimentos descritos na Portaria 396/2016 PGFN:

- a) Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial;
- b) Procedimento de Protesto Extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa;
- c) Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações e;
- d) Procedimento de Acompanhamento de Execuções Garantidas por depósito integral, carta de fiança, seguro garantia ou penhora.

Também foi analisado a aplicabilidade do procedimento de suspensão das execuções fiscais, com base no art. 40 da LEF, conforme previsto no art. 20 e 21 da mesma Portaria.

Após a análise desses quatro procedimentos propostos, chegou-se às conclusões que se seguem.

O **Procedimento de Protesto Extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa** já está implementado no município de Belo Horizonte, não exigindo alteração ou atualização alguma. Trata-se de um procedimento consolidado e funcional, que dispensa ajustes adicionais, no momento.

No que se refere ao **Procedimento de Envio de Execuções Garantidas por depósito integral, carta de fiança, seguro garantia ou penhora**, seria suficiente para sua

implementação, nos moldes já utilizados pela PGFN, da criação de uma rotina interna e conjunta da Procuradoria do Município e Secretaria de Finanças, já que o sistema interno de gestão da dívida ativa, SIATU – Sistema de Administração Tributária e Urbana – possui as funcionalidades necessárias para armazenar as informações e realizar o controle.

Por outro lado, o **Procedimento Especial de Diligência Patrimonial** e o **Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações** exigem adaptações legislativas do Município de Belo Horizonte.

No caso do **Procedimento Especial de Acompanhamento de Negociações**, o Município de Belo Horizonte já realiza o acompanhamento periódico dos créditos parcelados. No entanto, falta uma regulamentação normativa que permita a implementação da transação tributária, medida essencial para dar mais eficiência à recuperação de créditos.

A ausência dessa regulamentação gera perda de arrecadação e impede a redução do número de processos de execução fiscal que poderiam ser resolvidos por meio de negociação. Esse cenário evidencia a necessidade de se modernizarem os mecanismos de recuperação de créditos em Belo Horizonte, de modo a facilitar o pagamento e a regularização dos débitos pelos contribuintes, e contribuir para a gestão eficiente da dívida ativa.

Nesse sentido, entende-se que o município deve legislar para adotar um modelo de transação semelhante ao da União, que inclua uma modalidade de transação por adesão orientada para débitos de menor valor e situações recorrentes enfrentadas por contribuintes com problemas semelhantes. Essa modalidade permitiria a regularização de casos mais simples e recorrentes de forma ágil e acessível.

Além disso, é necessário prever uma transação individualizada para os processos de maior complexidade e elevado valor, possibilitando soluções mais eficientes para questões de difícil recuperação e com discussões judiciais prolongadas.

Quanto ao **Procedimento Especial de Diligência Patrimonial**, a mudança necessária é estrutural, com a atuação da Procuradoria devendo ser conjunta com a da Secretaria de Fazenda na dívida ativa.

Essa atuação passaria por dois momentos, o primeiro com a atribuição da competência do controle de legalidade da inscrição do débito em dívida ativa para Procuradoria Municipal.

Por mais que se possa considerar que existe um controle de legalidade nesse caso, temos um controle precário, pela ausência da análise de um órgão com competência jurídica. A CDA emitida após a inscrição do crédito tem força de título executivo, o que impõe que sua formação esteja legalmente adequada, mediante o ato jurídico de controle de legalidade.

Portanto, haveria um ganho significativo na qualidade dos débitos inscritos em dívida ativa se essa competência fosse atribuída ao órgão jurídico do município. Com essa mudança, seria possível realizar um controle de legalidade mais aprofundado, considerando não apenas os requisitos exigidos para a execução, mas também assegurando que a inscrição dos débitos estivesse em conformidade com a legislação e com as decisões firmadas pelos tribunais superiores. Isso garantiria maior segurança jurídica e adequação dos títulos aos parâmetros estabelecidos pela jurisprudência e conseqüentemente um ganho na eficiência das execuções fiscais.

O segundo momento seria uma modificação de competência para uma atuação conjunta da Procuradoria com a Secretaria de Fazenda no planejamento da cobrança administrativa e na busca de patrimônio do devedor nos processos arquivados.

Diferentemente da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que adota um modelo centralizado de atuação ao gerir a dívida ativa, da inscrição à cobrança administrativa e judicial, no município de Belo Horizonte a cobrança é fragmentada entre dois órgãos distintos, a Procuradoria e a Secretaria de Fazenda. Essa estrutura resulta na separação entre o planejamento e a execução das estratégias de cobrança administrativa e judicial que, em muitos casos, são conflitantes.

Entende-se que a modificação das competências atuais, permitindo que a Procuradoria do Município também participe da estratégia administrativa das cobranças, facilitaria a definição de procedimentos mais coordenados, como nos casos de arquivamento de processos judiciais, garantindo análises periódicas mais efetivas dos bens dos devedores, e promovendo maior alinhamento entre as esferas administrativa e judicial.

Ademais, por não ser um órgão vinculado à administração tributária e carecer de atribuição para conduzir procedimentos de investigação administrativa de bens, a Procuradoria tem limitação para a obtenção de informações financeiras dos devedores. Essa limitação evidencia a necessidade de uma gestão compartilhada da dívida ativa, em que a administração fazendária, com sua *expertise* na obtenção de dados e de informações patrimoniais, atue de forma integrada com a atuação judicial da PGM.

Esse modelo permitiria uma conexão mais eficiente entre as esferas administrativa e judicial, otimizando os processos de recuperação de créditos e garantindo maior eficiência na busca de bens.

Esse compartilhamento legal de competências entre a Procuradoria e a Secretaria de Fazenda seria essencial para controlar, com mais eficácia, os processos judiciais arquivados e facilitar o desarquivamento imediato dos processos, em caso de qualquer alteração

patrimonial que viabilize a recuperação do crédito, garantindo, assim, uma atuação mais eficiente e proativa na recuperação dos débitos municipais.

Por fim, para a implementação do arquivamento dos processos de baixa recuperabilidade, conforme procedimento previsto no art. 20 e 21 da Portaria 396 PGFN, última etapa do RDCC, é necessário concluir o processo de *rating* dos créditos do município. Esse *rating* permitirá a classificação detalhada dos créditos, possibilitando que apenas aqueles classificados como de difícil recuperação ou de recuperação impossível sejam arquivados.

Outrossim, é necessária a realização de um estudo específico para definir um valor adequado para o arquivamento das execuções fiscais em tramitação, com base na estrutura existente de Procuradores e equipe de apoio da PGM-BH, para que a Procuradoria atue apenas nos processos de maior relevância e possibilidade de recuperação, de maneira semelhante ao critério do valor de um milhão de reais encontrado pela União.

Concluiu-se que a implementação imediata do RDCC, nos moldes da PGFN, no município de Belo Horizonte, não é viável no momento. Contudo, o município tem a oportunidade de desenvolver um modelo próprio, inspirado no formato da PGFN, para tornar sua cobrança mais eficiente.

Para isso, é necessário adotar medidas fundamentais, como a criação de uma lei de transação de crédito tributários e a redefinição da competência na gestão da dívida ativa. Essa redefinição envolveria a atuação conjunta da Procuradoria-Geral do Município e da Secretaria de Finanças, abrangendo, desde o controle de legalidade da inscrição do crédito em dívida ativa, até a cobrança administrativa, com planejamento estratégico integrado entre os órgãos.

Além disso, a implementação do *rating* para classificação dos créditos representaria uma mudança relevante, porque permitiria direcionar os esforços de cobrança para créditos com maior probabilidade de recuperação, maximizando a eficiência no retorno dos valores devidos ao município.

## REFERÊNCIAS

ALBANO, Amanda. O impacto federativo da reforma tributária: a emenda constitucional nº 132/2023. **Revista Carioca de Direito**, v. 5, n. 1, p. 67-84, 2024. Disponível em: <https://rcd.pgm.rio/index.php/rcd/article/view/154>. Acesso em: 14 maio 2025.

ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. **Princípio da eficiência tributária: contribuições para a construção de uma administração tributária mais eficiente no Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: [https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9727/1/Jorge%20Celso%20Fleming%20de%20Almeida%20Filho\\_Versao%20Final.pdf](https://www.bdtd.uerj.br:8443/bitstream/1/9727/1/Jorge%20Celso%20Fleming%20de%20Almeida%20Filho_Versao%20Final.pdf). Acesso em: 3 mar. 2025.

ANASTASIA, Antonio. **Projeto de Lei nº 4.257/2019**. Modifica a Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Senado Federal, 6 ago. 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em 06 de mar. 2024.

ANDRADE, Gustavo Bezerra Muniz de. **Evolução histórica da execução fiscal no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Conteúdo Jurídico, 7 dez. 2015 Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45635/evolucao-historica-da-execucao-fiscal-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2012.

ASSIS, Araken de. **Manual de execução**. 21. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS. **Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia do Supremo Tribunal Federal – Relatora do Recurso Extraordinário n. 1.355.208**. TEMA 109 DO STF (RE 591.033). Negar ao Município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico viola o direito de acesso à justiça [...]. Brasília: ABRASF, 12 dez. 2023.

BASSAN, Richard. **A busca pela eficiência das execuções fiscais na cobrança de créditos tributários municipais através de soluções big data e inteligência artificial: o caso do município de Taboão da Serra/SP**. 2021. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Marília, Marília, 2021.

BELO HORIZONTE. **Decreto 16.739, de 06 de outubro de 2017**. Dispõe sobre a organização da Secretaria Municipal de Fazenda. Belo Horizonte: PBH, 2017. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/decreto/16739/2017>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BELO HORIZONTE. **Decreto 17.994, de 15 de junho 2022**. Dispõe sobre constituição, alteração, suspensão, inscrição em dívida ativa e cobrança administrativa de créditos

tributários e não tributários e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 2022. Disponível em: <https://encurtador.com.br/GM5o8>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BELO HORIZONTE. Legislação Consolidada e Consultas Formais. **Portaria Conjunta PGM/SMF nº. 001/2017**. Dispõe sobre a prática dos atos de gestão e execução do Convenio Procedimental para Operacionalização do Protesto de Certidões de Dívida Ativa [...]. Belo Horizonte: PBH, 2017.

BELO HORIZONTE. **Lei 1.310, de 31 de dezembro de 1966**. Institui o Código Tributário do Município de Belo Horizonte e contém outras providências. Belo Horizonte: PBH, 3 jan. 1967. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/1310/1966>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei 7.645, de 12 de fevereiro de 1999**. Institui o Plano de Carreira dos Servidores da Área de Atividades de Tributação, estabelece a respectiva Tabela de Vencimentos e dispõe sobre o Quadro Especial da Secretaria Municipal da Fazenda da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte e dá outras providências. Belo Horizonte: PBH, 1999. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/7645/1999>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BELO HORIZONTE. **Lei 11.065, de 1º de agosto 2017**. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte: Leis Municipais, 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/lei-ordinaria/2017/1107/11065/lei-ordinaria-n-11065-2017-estabelece-a-estrutura-organica-da-administracao-publica-do-poder-executivo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 5 nov. 2024.

BIKEL, Diane. **PGFN arrecadou R\$ 24,6 bilhões com transações tributárias em 2024**: procuradoria ultrapassou a meta prevista para o ano e deve se aproximar dos R\$ 32 bilhões até dezembro. Brasília: Jota, 5 nov. 2024. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos/pgfn-arrecadou-r-246-bilhoes-com-transacoes-tributarias-em-2024>. Acesso em: 14 nov. 2024.

BELO HORIZONTE. Prefeitura Municipal. **Portal de Serviços. Lei de Acesso à Informação – LAI**. Belo Horizonte: PBH, 22 nov. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição, nº 32 de 03 de setembro de 2020**. Altera disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 3 set. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2262083>. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República. [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 11.907, de 30 de janeiro de 2024**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Fazenda e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF:

Presidência da República, 2024. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11907.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11907.htm). Acesso em: 7 jul. 2024.

**BRASIL. Decreto nº 3.724, de 10 de janeiro de 2001.** Regulamenta o art. 6º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, relativamente à requisição, acesso e uso, pela Secretaria da Receita Federal, de informações referentes a operações e serviços das instituições financeiras e das entidades a elas equiparadas. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11907.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D11907.htm). Acesso em: 7 jul. 2024.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 147, de 03 de fevereiro de 1967.** Dá nova lei orgânica à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (P.G.F.N.). Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-147-3-fevereiro-1967-376175-norma-pe.html>. Acesso em: 7 jul. 2024.

**BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 1 out. 2024.

**BRASIL. Decreto-lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938.** Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública em todo o território nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-960-17-dezembro-1938-347870-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20cobran%C3%A7a,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional>. Acessado em: 5 abr. 2024.

**BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm). Acessado em: 5 abr. 2024.

**BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 1998. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 5 abr. 2024.

**BRASIL. Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004.**

Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 9 out. 2024.

**BRASIL. Lei nº 2.642, de 09 de novembro de 1955.** Reorganiza e dá nova denominação à Procuradoria Geral da Fazenda Pública, do Ministério da Fazenda, consolida suas atribuições e dispõe sobre o pessoal que a compõe. Brasília, DF: Presidência da República, 1955.

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2642-9-novembro-1955-361196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 1 ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, [2015]. Disponível em: [https://planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm). Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm). Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm). Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.612, de 19 de fevereiro de 1998.** Institui o Serviço de Radiodifusão Comunitária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19612.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19612.htm). Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2023]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19492.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm). Acesso em: 20 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110522.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm). Acesso em: 1 out. 2024

BRASIL. **Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004.** Dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins não cumulativas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/L11051.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L11051.htm). Acesso em: 1 out. 2024

BRASIL. **Lei nº 11.364, de 26 de outubro de 2006.** Dispõe sobre as atividades de apoio ao Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11364.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11364.htm). Acesso em: 01 out. 2024

BRASIL. **Lei nº 11.960, de 29 de junho de 2009.** Altera e acresce dispositivos às Leis nos 9.639, de 25 de maio de 1998, e 11.196, de 21 de novembro de 2005, para dispor sobre parcelamento de débitos de responsabilidade dos Municípios, decorrentes de contribuições sociais de que tratam as alíneas a e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111960.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111960.htm). Acesso em: 1 out. 2024

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** 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 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm). Acesso em: 01 out. 2024

BRASIL. **Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.** Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113043.htm). Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nos 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113988.htm). Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023.** Disciplina a proclamação de resultados de julgamentos na hipótese de empate na votação no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf); dispõe sobre a autorregularização de débitos e a conformidade tributária no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114689.htm). Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018.** Institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/113606.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/113606.htm). Acesso em: 7 abr. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp73.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp73.htm). Acesso em: 7 jul. 2023

BRASIL. **Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre o sigilo das operações de instituições financeiras e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp105.htm). Acesso em: 7 set. 2024

BRASIL. **Lei Complementar nº 208, de 2 de julho de 2024**. Altera a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp208.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp208.htm). Acesso em: 7 set. 2024

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Em recordes sucessivos, PGFN deve alcançar R\$ 1,1 bilhão na recuperação de débitos com o FGTS em 2024**: procurador João Henrique Grognet credita resultado à melhoria das ações de gestão e cobrança, com destaque para o mecanismo de transação. Brasília, DF: PGFN, 16 set. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/em-recordes-sucessivos-pgfn-deve-alcancar-r-1-1-bilhao-na-recuperacao-de-debitos-com-o-fgts-em-2024>. Acesso em: 17 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Anuário PGFN 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/anuario-da-pgfn-2024-imp-15\\_04-lu-final.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/anuario-da-pgfn-2024-imp-15_04-lu-final.pdf). Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **A PGFN Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional 2018**. Brasília, DF: PGFN, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista\\_pgfn.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista_pgfn.pdf). Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números: dados de 2015**. Brasília, DF: PGFN, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/PGFN%20em%20Numeros%202016.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números: dados de 2016**. Brasília, DF: PGFN, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/PGFN%20em%20Numeros%202017.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números: dados de 2017**. Brasília, DF: PGFN, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn\\_em\\_numeros\\_final\\_2\\_web.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_em_numeros_final_2_web.pdf). Acesso em: 04 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2018**. Brasília, DF: PGFN, 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn\\_em\\_numeros\\_2019.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_em_numeros_2019.pdf). Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2024**. Brasília, DF: PGFN, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf>. Acesso em: 17 maio 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Parecer PGFN/CGD nº 609/2016**. Brasília, DF: PGFN, 2016. Disponível em: <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/file/ad3c62f0-e118-300d-b10d-f9a88ddf0bdf/PARECER%20609-2016.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Departamento de Gestão da Dívida Ativa da União. Coordenação-Geral de Grandes Devedores. **PGFN/DGDAU/CGD nº 593/2016**. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016. Disponível em: <https://www.pgfn.fazenda.gov.br/rdcc/notapgfndgdaucgd593.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Brasília, DF: PGFN, 22 abr. 2016. Disponível em: [https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396\\_2016\\_1.pdf](https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf). Acesso em 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 502, de 12 de maio de 2016**. Revoga as Portarias PGFN nº 294, de março de 2010, PGFN nº 276, de maio de 2015 e o item 3.8, coluna “múltiplas assinaturas (item 3.6.5)” [...]. Brasília, DF: PGFN, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/temas-com-dispensa-de-contestar-e-recorrer/portaria-pgfn-502-texto-consolidado-ate-portaria-19581-alterada-2020.pdf>. Acesso em 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria nº 985, de 18 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a atuação judicial dos Procuradores da Fazenda Nacional no âmbito do microsistema dos Juizados Especiais Federais. Brasília, DF: PGFN, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/PORTARIA%20No%20985.pdf>. Acesso em 18 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Superintendência de Seguros Privados. **Seguro garantia**. Brasília, DF: SUSEP, 13 dez. 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/susep/pt-br/copy\\_of\\_planos-e-produtos/seguros/seguro-garantia-2/seguro-garantia](https://www.gov.br/susep/pt-br/copy_of_planos-e-produtos/seguros/seguro-garantia-2/seguro-garantia). Acesso em 4 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil**. São Paulo, SP: Ministério da Justiça, ago. 2007. Disponível em:

[https://www.cebepej.org.br/sites/default/files/public/2022-11/2007-execfiscaisbr\\_0.pdf](https://www.cebepej.org.br/sites/default/files/public/2022-11/2007-execfiscaisbr_0.pdf)  
Acesso em: 10 jul. 2024.

BRASIL. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. 1995, Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em:  
<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. **Portaria MF nº 33, de 8 de fevereiro de 2018**. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União [...]. Brasília: Receita, 9 fev. 2018. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/90028>. Acesso em: 7 jul. 2024

BRASIL. **Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014**. Brasília: Receita, 2014. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/139821/visao/original/vs/undefined>. Acesso em: 7 jul. 2023

BRASIL. **Portaria PGFN/MF nº 51, de 12 de janeiro de 2024**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, que regulamenta o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC; e a Portaria PGFN nº 33, de 08 de fevereiro de 2018, que regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 [...]. Brasília: Biblioteca Digital, 19 jan. 2024. Disponível em: <https://encurtador.com.br/fAh5A>. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. **Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017**. Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). Brasília: Receita, 2017. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/83674/visao/multivigente>. Acesso em: 7 jul. 2023.

BRASIL. **Portaria PGFN nº 422, de 6 de maio de 2019**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016, revoga a Portaria PGFN nº 741, de 14 de outubro de 2015, e dá outras providências. import. Brasília: Receita, 8 maio 2019. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/137009/visao/original>. Acesso em: 7 maio 2024.

BRASIL. **Portaria MF nº 474, de 26 de dezembro de 2016**. Altera a Portaria MF nº 36, de 24 de janeiro de 2014. Brasília: Receita, 2016. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/139822/visao/original/vs/undefined>. Acesso em: 7 set. 2024.

BRASIL. **Portaria PGFN nº 520, de 27 de maio de 2019**. Altera a Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016. Brasília: Receita, 29 maio 2019. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/101117/visao/multivigente>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Portaria PGFN nº 741, de 14 de outubro de 2015. Brasília: Receita, 2017.

BRASIL. **Portaria PGFN nº 1.026, de 20 de junho de 2024**. Disciplina o parcelamento do valor correspondente à alienação judicial de bem em execuções fiscais promovidas pela

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília: Receita, 24 jun. 2024. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/138872>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.080, de 16 de abril de 2009**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 20 abr. 2009. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=648721&filename=PL%205080/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=648721&filename=PL%205080/2009). Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus 453.870/PR. Constitucional. Habeas Corpus. Direitos e Garantias Fundamentais. Processual Civil [...]. Relator Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 25 jun. 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28HC.clas.+e+%40num%3D%22453870%22%29+ou+%28HC+adj+%22453870%22%29.suce.&O=JT>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RMS 5590 / DF. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 1995/0016776-0. Administrativo - Administração Pública - Servidor Público - Vencimentos - Proventos - Acumulação - A Administração Pública e Regida por vários Princípios: Legalidade, Impessoalidade [...]. Relator Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, 16 abr. 1996. **Diário de Justiça**, Brasília, 10 jun. 1996. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?preConsultaPP=&pesquisaAmigavel=+ROMS+5590&acao=pesquisar&novaConsulta=true&i=1&b=ACOR&livre=ROMS+5590&filtroPorOrgao=&filtroPorMinistro=&filtroPorNota=&data=&operador=e&thesaurus=JURIDICO&p=true&tp=T&processo=&classe=&uf=&relator=&dtpb=&dtpb1=&dtpb2=&dtde=&dtde1=&dtde2=&orgao=&ementa=&nota=&ref=>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (Primeira Seção). Tema n. 566. Relator Min Mauro Campbell Marques 12 set. 2018. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 out. 2018. [https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&sg\\_classe=REsp&num\\_processo\\_classe=1340553](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1340553)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 153. **Diário de Justiça**, Brasília, 8 mar. 1996. Disponível em: <file:///C:/Users/Downloads/5499-20213-1-SM.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ata da 1ª (primeira) sessão solene, realizada em 1º de fevereiro de 2024. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 26 mar. 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RobertoBarroso/Discursos/Proferidos/1258085.pdf>. Acesso em: 1 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 70**. Brasília: STF, 1964. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula70/false>. Acesso em: 18 de abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 323**. Brasília: STF, 1964. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula323/false>. Acesso em: 18 de abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADC 12. Ação Declaratória de Constitucionalidade, ajuizada em prol da Resolução nº 07, de 18.10.05, do Conselho Nacional de Justiça. [...]. Relator Min. Carlos Brito, 20 ago. 2008. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 18 dez. 2009. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADC%2012%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADC%2012%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em 18 de abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.386/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras. Decreto nº 4.545/2002. [...]. Relator Min. Dias Toffoli, 24 fev. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 20 out. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899857>. Acesso em 18 de abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.390/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras [...]. Relator Min. Dias Toffoli, 24 fev. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 20 out. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899857>. Acesso em 18 de abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.397/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras [...]. Relator Min. Dias Toffoli, 24 fev. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 20 out. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11899949>. Acesso em 18 de abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI 2.859/DF. Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto das ADI nº 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859. Normas federais relativas ao sigilo das operações de instituições financeiras [...]. Relator Min. Dias Toffoli, 24 fev. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 21 out. 2016. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202386%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%202386%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em 18 de abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI n. 5.135. Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. [...]. Relator Min. Roberto Barroso, 9 nov. 2016. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 7 fev. 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14308771>. Acesso em: 18 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADI n. 7.276. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Convênio ICMS n. 134/2016 do Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, alterado pelo Convênio n. 166/2022 [...]. Relator Min. Cármen Lúcia, 9 set. 2024. Brasília, **Diário de Justiça Eletrônico**, 20 set. 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%207276%22>

&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 18 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Repercussão Geral Tema 1.184. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 16 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 6 fev. 2024. Disponível em: [https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1355208Tema1184extinodeexecuofiscaldebaixovaloreprotestodadvidaativarev.LC\\_AO\\_FSP.pdf](https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1355208Tema1184extinodeexecuofiscaldebaixovaloreprotestodadvidaativarev.LC_AO_FSP.pdf). Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário 1.355.208/SC. Recurso Extraordinário. Direito constitucional e tributário. Extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir [...]. Relatora: Min. Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 2 abr. 2024. Disponível em: <https://portal.trt3.jus.br/internet/jurisprudencia/repercussao-geral-e-controle-concentrado-adiadc-e-adpf-stf/downloads/downloadpeca-asp-5-1.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário n. 591.033/SP. Tributário. Processo Civil. Execução Fiscal. Município. Valor Diminuto. Interesse de Agir. Sentença de Extinção anulada. Relatora: Min. Ellen Gracie, 17 nov. 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619654>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Recurso Extraordinário 601.314. Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Direito Tributário. Direito ao Sigilo Bancário [...]. Relatora: Min. Edson Fachin, 24 fev. 2016. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 16 set. 2016. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20601314%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20601314%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 19 abr. 2024.

CARNEIRO, Júlia Silva Araújo; NERY, Cristiane da Costa. **Dívida ativa, controle de legalidade e reforma tributária**. São Paulo: Consultor Jurídico, 4 nov. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-04/divida-ativa-controle-de-legalidade-e-reforma-tributaria/>. Acesso em: 5 nov. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. São Paulo, SP: Atlas, 2009.

CASTRO, Cássio Benevenuto de. A execução fiscal e as suas crises de instância. **EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 68, p. 28-59, mar./maio 2015. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista68/revista68\\_28.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista68/revista68_28.pdf). Acesso em: 28. jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **A execução fiscal no Brasil e o impacto no judiciário**. Brasília: CNJ, jul. 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **CNJ e TJRJ assinam acordo para julgar processos de execução fiscal**. Brasília: CNJ, 30 set. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-e-tjrj-assinam-acordo-para-julgar-processos-de-execucao-fiscal/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/relatorio-contencioso-tributario-final-v10-2.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2016**: ano base 2015. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/48?mode=simple>. Acesso em: 4 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2017**: ano base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2018**: ano base 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 4 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2019**: ano base 2018. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 4 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**: ano base 2019. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 4 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2021**: ano base 2020. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2022**: ano base 2021. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2023**: ano base 2022. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/02/justica-em-numeros-2023-16022024.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2024**: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Pacto nacional do judiciário pela linguagem simples**. Brasília: CNJ, nov. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/11/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Portaria no 76 de 16 de maio de 2019**. Institui Grupo de Trabalho para estudos, proposição de medidas e construção de fluxos automatizados no Processo Judicial Eletrônico – PJe, voltados à otimização da cobrança de dívidas ativas da Fazenda Pública. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado175732202101276011a98ccf619.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Quem somos**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 5 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Recomendação nº 144 de 25/08/2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5233>. Acesso em: 27 jan. 2024.

CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/programa-resolve/execucao-fiscal/>. Acesso em: 27 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/files/original2352572022090563168bd92af9c.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Brasília, DF: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 5 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional**: contencioso judicial tributário. Coordenação: Marcus Livio Gomes, Trícia Navarro Xavier Cabral e Eduardo Sousa Pacheco Cruz Silva. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/535/1/Diagn%c3%b3stico%20Contencioso%20Tribut%c3%a1rio.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **03 - Taxa de Congestionamento**. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judicial>

rio-2009-2014/indicadores/03-taxa-de-congestionamento/#:~:text=Descri%C3%A7%C3%A3o%3A%20taxa%20de%20congestionamento,per%C3%ADodo%20anterior%20ao%20per%C3%ADodo%20base. Acesso em: 17 maio 2024.

CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Valle; PESSOA, Olívia Alves Gomes. **Nota técnica:** custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/111230\\_notatecnicadiest1.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf). Acesso em: 5 jun. 2024.

D'AMBROSIO, Renata Gontijo. **Protesto de CDAs possui taxa de recuperação de 19%.** [Entrevista cedida a] Sinoreg-SP e Anoreg-SP. São Paulo: PGFN, 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2016/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19>. Acesso em: 5 jun. 2024.

DEPENDÊNCIA financeira das cidades. 2.698 municípios têm 90% da receita corrente vinda de transferências governamentais. [S. l.]: Poder 360, 2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/10/dependencia-finaceira-cidades.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FORTALEZA. Poder Executivo. Lei complementar nº 0358, de 19 de junho de 2023. Modifica as Leis Complementares n.º 311, de 16 de dezembro de 2021, n.º 315, de 23 de dezembro de 2021, e n.º 320, de 27 de dezembro de 2021, e dá outras providências. Fortaleza, **Diário Oficial do Município**, 19 jun. 2023. Disponível em: [https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/26/fqfl20hyw.52q843/pdf/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%200358,%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202023\\_Modifica%20as%20Leis%20Complementares%20n](https://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br/anexoCT/26/fqfl20hyw.52q843/pdf/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%200358,%20DE%2019%20DE%20JUNHO%20DE%202023_Modifica%20as%20Leis%20Complementares%20n). Acesso em: 5 jun. 2024.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal no direito tributário comparado.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

ICHIHARA, Yoshiaki *et al.* Resoluções do XXX Simpósio Nacional de Direito Tributário do Centro de Extensão Universitária. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária.** São Paulo: RT, 2006. p. 170.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos municípios:** 2021: projeto em parceria com órgãos estaduais de estatística, secretarias estaduais de governo e SUFRAMA. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/e20dd3361ea8b74ed6274b5240d3c3cb.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/e20dd3361ea8b74ed6274b5240d3c3cb.pdf). Acesso em: 22 out. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na justiça federal.** Brasília: CNJ, fev. 2011. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat\\_pesquisa\\_ipea\\_exec\\_fiscal.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_pesquisa_ipea_exec_fiscal.pdf). Acesso em: 22 out. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Panorama do IPTU: um retrato da administração tributária em 53 cidades selecionadas.** [Pedro Humberto Bruno de Carvalho Junior - Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea]. Brasília, DF: IPEA, 2018. (Textos para discussão, 2419). Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td\\_2419.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9313/1/td_2419.pdf). Acesso em: 08 out. 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 10. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 21. ed. São Paulo. Saraiva, 2017.

LEVATE, Luiz Gustavo; LARA, Rafael De Rezende. **Apresentação do controle de ações executivas fiscais do Município de Belo Horizonte.** Belo Horizonte: PBH, 2018.

MACHADO, Hugo de Brito. Tema: princípio da eficiência em matéria tributária. *In:*

MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária.** São Paulo: RT, 2006. p. 50-68.

MALI, Tiago. **Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses:** 2.698 municípios têm 90% ou mais da receita corrente vinda de transferências da União, Estados e instituições públicas. [S. l.]: Poder 360, 19 out. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Tema: princípio da eficiência em matéria tributária. *In:* MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária.** São Paulo: RT, 2006. p. 29-49.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo brasileiro.** 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011.

MENDONÇA, Clarice Corrêa de; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; PORTO, Nathália França Figueredo. **1º Diagnóstico da Advocacia Pública Municipal no Brasil.** Belo Horizonte: Forum; Herkenhoff & Prates, 2018.

MENEZES, Paulo Sousa Leão. **A eficiência administrativa e a administração tributária.** 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. **Nota técnica nº CIJMG n. 01/2022.** Belo Horizonte, TJMG, 15 jun. 2022. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/server/api/core/bitstreams/1900e504-26ca-4f31-9911-604d393498a2/content>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. **Nota técnica nº 13/2024:** racionalização das execuções fiscais, à luz do Tema 1.184 da Repercussão Geral. Belo Horizonte, TJMG, 15 maio 2024. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/F0/95/C8/9D/5269F810186C13F82C08CCA8/Nota%20Tecnica.%2013.2024.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portaria Conjunta nº 1.450/PR/2023.** Constitui Grupo de Trabalho para promover estudos de viabilidade visando instituir a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário [...]. Belo Horizonte, TJMG, 28 fev. 2023. Disponível em: <https://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc14502023.pdf>. Acessado em: 2 out. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Minuta:** termo de cooperação técnica n. 1 /2024 [...]. Belo Horizonte, CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/termo-cooperacao-tecnica-01-2024-tjmg.pdf>. Acesso em: 2 out. 2024.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328>. Acesso em: 16 abr. 2024.

MOREIRA, André Mendes; GALDINO, Breno Santana. Congestionamento judiciário e execução fiscal: a falta de interesse processual em subsídios de baixo valor. **Revista ABRADT Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, v. 4, n. 7, p. 131-154, jan./jun. 2020.

MORAIS, Reinaldo Carvalho de *et al.* Pagando para receber? Subsídios para uma política de cobrança da dívida ativa no setor público: resultados de pesquisa sobre o custo médio de cobrança de uma execução fiscal em Minas Gerais. **Direito Público: Revista Jurídica da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n.1/2, p. 65-93, jan./dez. 2008. Disponível em: <https://encurtador.com.br/8c53B>. Acesso em: 24 jan. 2023.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo:** princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Emenda Constitucional nº 45 e o processo. **Revista do Ministério Público**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 165-178, jan./jun. 2006.

NERY, Cristiane da Costa. **Mediação tributária:** estabelecendo novos paradigmas para a eficiência na gestão fiscal. Porto Alegre, Dialética, 2022.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; BASSAN, Richard; CANTÍDIO, Cristiana Carlos do Amaral. A busca pela eficiência no âmbito das execuções fiscais municipais a transação tributária. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 16, n. 3, p. 83-100, dez. 2021. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2021v16n

OLIVEIRA, Regis. **Projeto de Lei nº 2.412, de 12 de novembro de 2007.** Dispõe sobre a execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências.

Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 12 nov. 2007. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/376419>. Acesso em: 26 mar. 2024.

PACHECO, Rodrigo. **Projeto de Lei nº 2.488/2022**. Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações de direito público, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2022. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137914>. Acesso em: 6 mar. 2024.

PARETO, Vilfredo. **Manual de economia política**. Tradução de João Guilherme Vargas Netto. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987. v. 1- 2.

PINTO, Érico Teixeira Vinhosa. **Reconstruindo a execução fiscal: coerência e otimização como pressupostos do princípio da eficiência e da efetividade**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

POLIZELLI, Víctor Borges. A eficiência do sistema tributário: uma questão de busca da justiça com proteção da segurança jurídica. **Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 20, p. 254-271, 2006. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/items/7b5afef2-6f77-4126-a1e6-a7c37063281a/full>. Acesso em: 6 mar. 2024.

SAIBA mais sobre como usar expressões regulares (regex) em políticas de prevenção contra perda de dados. [S. l.]: Learn, 2024. Disponível em: <https://learn.microsoft.com/pt-br/purview/dlp-policy-learn-about-regex-use>. Acesso em: 6 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Legislação **Municipal. Lei nº 17.557 de 26 de maio de 2021**. Institui o Programa de Parcelamento Incentivado de 2021 – PPI 2021, altera a legislação tributária municipal, autoriza a contratação de operações de crédito para o financiamento para pagamento de precatórios judiciais, autoriza a celebração de transação tributária nas hipóteses que especifica e dá outras providências. São Paulo: Prefeitura/SP, 2021. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17557-de-26-de-maio-de-2021>. Acesso em: 6 mar. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça Estado de São Paulo. **Execução Fiscal Eficiente: quase 2 milhões de processos extintos em 2024**. São Paulo: TJSP, 10 set. 2024. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=103506&pagina=2>. Acesso em: 13 nov. 2024.

SILVEIRA, Alencar da *et al.* **Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Câmara Municipal, 22 mar. 1990. Disponível em: <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei-organica>. Acesso em: 5 nov. 2024.

SILVA, Ricardo Almeida Ribeiro da. **O debate sobre execuções fiscais de pequeno valor no STF e no CNJ**. São Paulo: Consultor Jurídico, 14 abr. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-abr-14/o-debate-sobre-execucoes-fiscais-de-pequeno-valor-no-stf-e-no-cnj/>. Acesso em: 24 set. 2024.

SZLAROWSKY, Leon Frejda. Execução fiscal. **Direito Tributário Atual**, São Paulo, n. 17, p. 225-262, 2023. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1916>. Acesso em: 26 mar. 2024.

TEIXEIRA, Kildare Oliveira. **A desjudicialização da execução fiscal via serventias extrajudiciais**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Código de processo civil anotado**. 27. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2024.

THEODORO JUNIOR, Humberto. O anteprojeto de nova lei de execução fiscal. **Revista de Processo**, v. 126, p. 22-39, ago. 2005. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/88955>. Acesso em: 28 jul. 2024.

THOMAZ, Marcelo Alexandre do Valle. Algumas considerações sobre a Lei de Execuções Fiscais e sobre alguns projetos de lei que pretendem modificá-la. **Revista Eletrônica dos Grupos de Estudos da EJEJF**. Belo Horizonte, jul. 2022. Disponível em: <https://ejef.tjmg.jus.br/wp-content/uploads/2022/07/Algumas-consideracoes-sobre-a-Lei-de-Execucao-Fiscal-e-sobre-alguns-projetos-de-lei-que-pretendem-modifica-la.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2024.

THRONICKE, Soraya. **Projeto de Lei nº 6.204, de 20 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139971>. Acesso em: 15 mar. 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. Tema: princípio da eficiência em matéria tributária. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: RT, 2006. p. 69-82.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Pesquisa CNJ - Edital de Seleção n.º 01/2009**: inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal) a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa: relatório final da pesquisa jus-doutrinária comparada, realizada pela Faculdade de Direito da UFRGS: relatório final - da pesquisa jus-sociológica de campo. Porto Alegre, UFRGS, 2011. 2 v. Disponível em: <https://abrir.link/BjRCh> Acesso em: 15 mar. 2024.

ZILVETI, Fernando Aurélio. **A evolução histórica da tributação**: análise das estruturas socioeconômicas na formação do sistema tributário. São Paulo: Saraiva 2017.