

## EXTINÇÃO DAS COBRANÇAS FISCAIS EM RAZÃO DO BAIXO VALOR

Sara Oliveira Villela, Adem Bafti

Universidade do Vale do Paraíba/Faculdade de Direito, Praça Cândido Dias Castejón, Centro - 12245-914 - São José dos Campos-SP, Brasil, sara.villela10@gmail.com, bafti@babo.adv.br.

### Resumo

O presente trabalho pretende analisar o Recurso Extraordinário 1.355.208 (Tema 1.184), o qual trata do encerramento de processos judiciais para a cobrança de débitos de baixo valor. Neste tema é discutida e analisada a decisão de que cabe ao juiz encerrar processos judiciais que foram peticionados por entes públicos. Orienta-se pelos principais argumentos levantados no STF, como a tese de que o valor pleiteado nessas ações seria inferior ao custo gerado em sua movimentação processual. Por fim, demonstrar o impacto desta decisão proferida pela Relatora Ministra Cármen Lúcia, que visa buscar maior celeridade no andamento dos processos de Execução Fiscal no Brasil, uma vez que atualmente representam um grande volume no Judiciário e com alto tempo médio de previsão para sua conclusão.

**Palavras-chave:** Cobranças. Fiscais. Tributário.

**Área do Conhecimento:** Direito Público

### Introdução

O trabalho aqui desenvolvido tomou como base o caso concreto que se iniciou com o ajuizamento de uma ação de cobrança de débitos a título de Imposto Sobre Serviços (ISS), postulado pelo Município de Pomerode, situada no estado de Santa Catarina, em face de uma empresa privada, no valor de R\$ 528,41 (quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos), que posteriormente foi extinta na Justiça Estadual por falta de interesse de agir. (Branco, 2023; Lúcia, 2020)

O município sustenta no Supremo Tribunal Federal que a Fazenda Pública tem o dever de cobrar crédito tributário, independentemente de seu valor, e que o interesse processual no caso não pode ser avaliado pelo Poder Judiciário porque está sob reserva legal. Além disso, sustenta que a execução de múltiplos débitos, mesmo que de pequeno valor, tem um objetivo educativo, pois impede que os contribuintes continuem inadimplindo e impede que outros contribuintes façam o mesmo.

Além disso, outro argumento levantado pelo município é que antes do ajuizamento de demandas, a administração tenta cobrar com notificação e, ocasionalmente, com protestos. Mas frequentemente essas tentativas fracassaram, lhe restando a via judicial. Seguindo esta mesma lógica, diversos outros municípios brasileiros vêm depositando no Judiciário diversas execuções fiscais, inclusive aquelas com valores irrisórios. Contudo, nos últimos anos o volume destas execuções tem chamado cada vez mais atenção por estarem gerando um acúmulo sem precedentes deste tipo de demanda.

Desta forma, foi debatido no Supremo Tribunal Federal como tema de Repercussão Geral devido às questões relevantes do ponto de vista social e jurídico que ultrapassaram os interesses subjetivos do processo inicial de Pomerode.

Neste cenário, não é razoável onerar o Poder Judiciário com a continuidade de demandas cujos objetivos podem ser alcançados por meios extrajudiciais de cobrança. Isso se deve aos princípios da eficiência administrativa, do interesse de agir e do baixo valor pretendido pela execução. Isso é especialmente verdadeiro devido à desproporção dos gastos necessários para a conclusão de um processo judicial.

### Metodologia

O presente artigo utilizou como método a forma Descritiva, ao qual foi desenvolvido uma análise pessoal a partir de algumas fontes bibliográficas, em especial os autos do Recurso Extraordinário 1.355.208. Conjuntamente com artigos online obtidos a partir de portais renomados.

Também foi empregado o método Fenomenológico, que visa a análise a partir da interpretação de dados ao qual demonstram determinado fenômeno específico, neste caso, dados levantados no

Judiciário Brasileiro que apresentam dimensões acerca dos volumes processuais e prazos, com fulcro nas execuções fiscais.

## Resultados

As execuções fiscais são apontadas como uma das principais razões para a lentidão da justiça. Os processos fiscais chegam aos tribunais após diversas tentativas de cobrar os créditos tributários que falharam na tentativa de cobrança pela via administrativa, levando à sua inclusão na dívida ativa. Posteriormente, o processo legal visa novamente encontrar acordos com devedores ou ativos que satisfaçam os créditos fiscais, que por diversas vezes possuem menor probabilidade de recuperação.

Considerando um estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do projeto “Justiça em números” de 2021, foi criada uma tabela que demonstra o status de congestionamento de alguns processos na Justiça de Primeiro Grau. É possível notar que a Execução Fiscal se destaca, com uma taxa de 89,7% dos processos congestionados.

Tabela 1- Taxa de congestionamento por tipo de processo, ano 2021

<b>Classificação</b>	<b>Taxa de congestionamento</b>
Conhecimento Criminal	75%
Conhecimento Não Criminal	66,8%
Total Conhecimento	68,1%
Execução Fiscal	89,7%
Execução de Título Extrajudicial não fiscal	87,9%
Execução Judicial Não Criminal	72,5%
Execução Penal Não-Privativa de Liberdade	30,1%
Execução Penal Privativa de Liberdade	93%
Total Execução	85%
Total Geral	74,2%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2022)

Outro dado relevante levantado pelo Conselho Nacional de Justiça, e também utilizado para a fundamentação da decisão, é que atualmente as execuções fiscais pendentes acumulam mais de 27,3 milhões de processos. Tomando como base os dados levantados também pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2023, somente 12 a cada 100 Execuções Fiscais foram concluídas, com um tempo médio entre elas de 6 anos e 7 meses.

Ademais, pelo mesmo estudo publicado pelo CNJ no projeto Justiça em Números, é demonstrado que 52,3% das execuções fiscais possuem um valor inicial do ajuizamento inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), sendo que o valor mínimo para movimentar uma execução fiscal é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais).

Ou seja, considerando o elevado número deste tipo de demanda pendente, não somente torna o Poder Judiciário moroso, pois é necessário analisar e decidir individualmente cada lide, como também não gera melhoria na arrecadação dos entes públicos.

Desta feita, podemos analisar que caso a quantidade de ações de Execução Fiscal continuem a ser demandadas nestes parâmetros apresentados, o Poder Judiciário ficará ainda mais sobrecarregado, tanto com as ações já em curso ainda não sanadas, como em conjunto com as protocoladas nos próximos anos.

## Discussão

Considerando o Tema 1.184 da repercussão geral que trata do encerramento de processos judiciais para a cobrança de débitos de baixo valor, julgado no dia 19/12/2023, tendo como relatora a Ministra Cármen Lúcia, foi debatido no judiciário brasileiro uma discussão que afeta diretamente a celeridade de diversos processos em trâmite atualmente.

A discussão do Recurso Extraordinário gira em torno do poder facultado ao juiz para encerrar eventuais processos judiciais que foram iniciados pela União, Estados e Municípios, ou seja, que tenham como autor um ente público, que pleiteiam uma execução quando o valor devido for baixo.

Para fundamentar a sentença foram utilizados quatro argumentos principais. O primeiro argumento é com base nos dados levantados pelo Conselho Nacional de Justiça acerca da grande quantidade de Execuções Fiscais que chegam ao Judiciário brasileiro, e que por consequência da grande demanda, têm um tempo médio de resolução superior a 6 anos. Seguindo esta lógica, se os processos não são sanados, os entes públicos não recebem o débito que lhes é devido, logo, ajuizar essas execuções não garante a melhoria na arrecadação.

O segundo argumento utilizado, e acredito ser um dos mais relevantes, é que ao se ajuizar uma ação deveria ponderar com o custo de movimentar os processos, o que não é diferente na Execução Fiscal ao pleitear uma dívida. Quando um processo inicia seu trâmite no Judiciário pode-se considerar a existência de custos diretos, tais como, taxa de justiça, os encargos e as custas da parte. Além disso, há também os custos indiretos que também precisam ser levados em consideração, como o salário de diversos funcionários tanto de fórum, cartórios e Oficiais de Justiça, e por fim, outros como energia, sistemas operacionais, materiais, e afins.

O terceiro argumento considera o congestionamento judicial potencializado pelos processos fiscais. Ainda analisa a possibilidade de os entes federativos, estes União, Estados e Municípios, criarem, por meio de leis, um “pisso” de valor para que se cogite a via judicial. Dessa forma, apenas enquanto houver omissão acerca do tema, o juiz, baseando-se nos princípios constitucionais da eficiência e razoabilidade, poderia encerrar esses processos.

Por fim, o quarto argumento utilizado, é que o ente público deveria tentar outras formas de cobrar as dívidas antes de iniciar um processo de execução fiscal. Atualmente, já existem diversas formas de exigir o valor devido, como no Cartório de Protesto, ou também tentar por meio de uma conciliação ao chamar o devedor para renegociar sua dívida por uma solução amigável. Outra possibilidade seria tentar primeiro pela via Administrativa, uma vez que esta dente a ser mais célere e com custo consideravelmente mais econômico para sua movimentação.

Assim, após o levantamento desses quatro argumentos principais debatidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal (2023), fora determinado a sentença, na qual foi fixado três teses, sendo estas as seguintes:

“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.” Em relação ao primeiro argumento, é necessário observar a suposição de que mesmo que uma entidade possua lei própria estabelecendo limite inferior para ajuizamento de execução fiscal, se esse valor for insignificante, o órgão judicial poderá ignorá-lo.

“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.” Quanto ao segundo argumento, apesar da falta de abrangência da redação, a falta de clareza significa que o Judiciário pretende tornar a nova presunção um requisito para toda e qualquer execução fiscal, qualquer que seja o seu mérito. Num esforço para esclarecer e eliminar a ambiguidade na redação do documento, o município que lidera a acusação no caso propôs um embargo declaratório para abordar preocupações e potencialmente limitar o seu âmbito a casos de baixo valor. Apesar das duras críticas aos fundamentos que levaram a essa interpretação, considerando que a escolha da melhor forma de cobrança dos créditos tributários é uma questão de responsabilidade administrativa do próprio Poder Executivo, e considerando que o governo também pode quitar dívidas porque, o Judiciário deverá ter o direito, a seu critério, de escolher o método de cobrança que julgar mais bem sucedido e, observado o princípio da inviabilidade de jurisdição, o Judiciário não poderá cancelar ou impor outros meios. (Caldas, 2024)

“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”.

Como resultado desse Recurso Extraordinário debatido no STF, e pela grande relevância do tema, o Conselho Nacional de Justiça inaugurou a resolução 547, de 22 de fevereiro de 2024, nesta fora determinado medidas quanto à eficiência e racionalização de recursos nas Execuções Fiscais presentes no Poder Judiciário. A resolução 547, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em consonância com a tese do STF, considerando o princípio constitucional da eficiência administrativa, determinou requisitos para o ajuizamento de execuções fiscais. Destarte, agora em conta o congestionamento judicial causado em virtude de execuções fiscais infrutíferas e onerosas, determinou também que deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

## Conclusão

A eficiência administrativa e o respeito à competência constitucional de cada ente federado permitem que o Poder Judiciário exija a extinção de ações de execução fiscal de baixo valor se for constatado que não há interesse em agir, caracterizado pela ausência de medidas extrajudiciais e administrativas mais econômicas e menos onerosas para viabilizar a cobrança da dívida.

Com base nesses entendimentos, ao apreciar o Tema 1.184 da repercussão geral, a maioria do Plenário rejeitou o recurso extraordinário e, por unanimidade, estabeleceu a tese supracitada.

Portanto, para concluir este trabalho é possível notar que há dois pólos com posicionamentos distintos, mas com o mesmo objetivo de efetivar as cobranças fiscais e ensejar por um judiciário célere.

Por um lado temos os entes federativos que anseiam cobrar dívidas fiscais de seus contribuintes, de diversas origens e valores, que em seu montante correspondem a um valor significativo de sua receita. Por mais que existam diversas formas de cobranças administrativas, nem sempre estas apresentam o resultado esperado, fazendo com que recorram para a via judicial.

Do outro lado, temos o Poder Judiciário, com um contingente limitado de recursos humanos e materiais para lidar com milhões de processos de Execução Fiscal, conjuntamente com uma crescente demanda de processos, somada aos pré-existentes que ainda não foram sanados.

Dessa forma, como uma tentativa de solucionar um caso que teve início em uma cidade no interior de Santa Catarina, e que posteriormente foi levada ao Supremo Tribunal Federal com um tema de repercussão geral por conta do grande impacto que têm e terá no Judiciário brasileiro, em especial no que tange às Execuções Fiscais, a Resolução n. 547 de 22/02/2024, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, apresenta possíveis soluções ao determinar com mais precisão quando é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, com base na falta do interesse de agir. Além disso, deve levar em consideração o valor de RS 10.000,00 para a extinção dos processos que não possuem movimentação relevante a mais de um ano.

Por fim, constata-se que é imprescindível a tentativa primária em uma via extrajudicial para pleitear um débito oriundo de execução fiscal por parte dos entes público, em especial as de pequeno valor, uma vez que realizar o requerimento passivo no Poder Judiciário não tem garantido a satisfação do débito, somente uma superlotação de processo.

## Referências

BRANCO, M. **STF permite extinção de execução fiscal de pequeno valor**. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/stf-permite-extincao-de-execucao-fiscal-de-pequeno-valor-19122023>. Acesso em: 13 mar. 2024.

CALDAS, F. R. **A revolta das togas contra o acervo das execuções fiscais**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-mar-03/a-revolta-das-togas-contr-o-acervo-das-execucoes-fiscais/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

LÚCIA, C. **Supremo Tribunal Federal STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE XXXXX SC XXXX-64.2020.8.24.0050 - Inteiro Teor**. Disponível em:

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1418660472/inteiro-teor-1418660495>. Acesso em: 13 mar. 2024.

LÚCIA, C. Tema 1184 - Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. **Supremo Tribunal Federal**, 29 abr. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>. Acesso em: 14 out. 2024.

MAINTENTI, M. Mais de 90% dos processos de execução fiscal movidos em 2023 foram propostos na Justiça Estadual. **Agência CNJ de notícias**, 27 nov. 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/mais-de-90-dos-processos-de-execucao-fiscal-movidos-em-2023-foram-propostos-na-justica-estadual/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

MARTINS, M. Justiça em números 2022 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2022. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

NAGURNHAK, G. **Para STF, é legítima a extinção da execução fiscal de baixo valor**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/399291/para-stf-e-legitima-a-extincao-da-execucao-fiscal-de-baixo-valor>. Acesso em: 13 mar. 2024.

OLIVEIRA, C. Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/e42aabc7cb876c670096042fe52af676.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024

RESOLUÇÃO Nº 547 de 22/02/2024. 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. **DJe/CNJ**, n. 30/2024, 22 fev. 2024, p. 2-4. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 13 mar. 2024.

ROSA, K.; PETRY, . **Execuções fiscais e as comunicações da resolução 547 do CNJ: Até quando, ó Cartilina, abusarás?** Disponível em: Migalhas Notariais e Registrais, [s.l.], 6 mar. 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-notariais-e-registrais/402873/execucoes-fiscais-e-as-comunicacoes-da-resolucao-547-do-cnj>. Acesso em: 08 out. 2024

## Agradecimentos

Ao fim, trago meus sinceros agradecimentos a todas as meninas que trabalham na biblioteca da Universidade do Vale do Paraíba, em especial a bibliotecária, Rúbia Gomes, por toda atenção e comprometimento para apresentar e corrigir as regras da ABNT, além de deixar a disposição todos os livros constantes na faculdade para a realização de pesquisas.

Conjuntamente com o Fiscal de Postura e Estética Urbana Especialista em Direito, da Procuradoria de Execução Fiscal e Tributária, da prefeitura de São José dos Campos - SP, Luis Otavio Reis, pela oportunidade de compartilhar comigo seu vasto conhecimento na área de Execuções Fiscais.