

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO DO SUL
CURSO DE DIREITO - CPTL**

CAINAN MARTINS DE SOUZA

**EXECUÇÃO FISCAL: UMA ANÁLISE DAS PRÁTICAS JURÍDICAS NO ÂMBITO
JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL**

TRÊS LAGOAS/MS

2024

CAINAN MARTINS DE SOUZA

**EXECUÇÃO FISCAL: UMA ANÁLISE DAS PRÁTICAS JURÍDICAS NO ÂMBITO
JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Campus de Três Lagoas da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Vanessa Cristina Lourenço Ferreira da Palma Cassoti.

TRÊS LAGOAS/MS

2024

DEDICATÓRIA

À minha mãe, Valdevina, e à minha madrastra, Valquíria, que, com todo o esforço e amor, permitiram que eu pudesse sonhar com o estudo e acreditar no poder transformador da educação. Aos meus irmãos, Carol e Ruan, e aos meus sobrinhos, Jeferson e Gael, que, mesmo distantes, sei que sempre torceram por mim. Por fim, e não menos importante ao meu irmão Jorge, que teve um papel fundamental em toda essa caminhada; sem ele, eu não teria chegado até aqui. Ele foi minha maior fonte de inspiração: o primeiro da família a superar tantas barreiras e alcançar o ensino superior, sempre com muita luta. Com sua calma, ele me deu paz nos momentos mais difíceis; e, com sua sabedoria, foi meu ponto de equilíbrio nas horas de maior turbulência. Seus conselhos, me deram a força e a clareza para continuar. A todos vocês, meu eterno amor e gratidão.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me guiado durante toda esta jornada. Agradeço também à minha família, que, com todo apoio, amor e carinho, me ajudou a chegar a este momento. À minha orientadora, professora Vanessa, por desempenhar essa função com tanta dedicação e carinho, e por contribuir grandemente para a elaboração deste trabalho. Sua orientação tornou esse período mais leve, e sou muito grato por toda a paciência, sabedoria e empenho transmitidos durante esse tempo. Não poderia deixar de agradecer a todo o corpo docente do curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus de Três Lagoas, responsável pela minha formação, tanto como bacharel quanto como pessoa. Por fim, agradeço às pessoas que pude encontrar na Procuradoria do Município de Mirandópolis-SP, desde atendentes e faxineira até os procuradores, especialmente as procuradoras Maria Cristina e Rafaela, que tanto me ensinaram e contribuíram para minha formação acadêmica.

RESUMO

A pesquisa busca analisar as práticas jurídicas de execução fiscal no âmbito judicial e extrajudicial, visando analisar a eficácia desse procedimento no Brasil. A execução fiscal é um processo judicial utilizado pela Fazenda Pública para cobrar dívidas tributárias ou não tributárias que já passaram pela discussão administrativa sem que houvesse sua quitação. Ademais, a complexidade do sistema fiscal brasileiro e o volume de execuções fiscais contribuem significativamente para a morosidade do Judiciário. Neste contexto, busca-se investigar por meio de uma pesquisa quanti-qualitativa quais são as dificuldades apresentadas por este tipo de demanda, e seus reflexos no judiciário, nos cofres públicos e na sociedade, ao passo que se busca identificar uma possível alternativa, analisando a conciliação em matéria tributária. Por fim, em virtude de diversos problemas enfrentado por esse procedimento, pode-se dizer que a execução fiscal não representa o meio mais efetivo para recuperação de créditos inscritos em dívida ativa, surgindo dessa perspectiva a necessidade de um meio alternativo para recuperação mais célere e eficaz de créditos, com objetivo de desobstruir o sistema judicial brasileiro.

Palavras-chave: Execução Fiscal. Litigiosidade. Morosidade. Conciliação. Desjudicialização.

ABSTRACT

The research aims to analyze the legal practices of fiscal enforcement in both judicial and extrajudicial settings, with the objective of assessing the effectiveness of this procedure in Brazil. Fiscal enforcement is a judicial process used by the Public Treasury to collect tax or non-tax debts that have already undergone administrative discussion without being settled. Additionally, the complexity of the Brazilian tax system and the high volume of fiscal enforcements significantly contribute to the sluggishness of the judiciary. In this context, the research seeks to investigate, through a quantitative and qualitative approach, the difficulties posed by this type of case and its impact on the judiciary, public finances, and society, while exploring the potential for conciliation in tax matters as a possible alternative. Lastly, due to the various issues faced by this procedure, it can be said that fiscal enforcement does not represent the most effective means for recovering credits registered as overdue debt, highlighting the need for an alternative method that allows for faster and more efficient recovery of credits, with the goal of alleviating the burden on the Brazilian judicial system.

Keywords: Tax Enforcement. Litigation. Slowness. Conciliation. Dejudicialization.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Arrecadação do Poder Judiciário em 2022	14
Gráfico 2 - Carga de execuções fiscais por Justiça	15
Gráfico 3 - Impacto da execução fiscal por tribunal comparado com seu respectivo segmento de Justiça	16
Gráfico 4 - Taxa de congestionamento por Justiça	17

LISTA DE SIGLAS

CDA	Certidão de Dívida Ativa
CEJUSC Tributário	Centros Judiciários de Solução de Conflitos Tributários
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
EC	Emenda Constitucional
LEF	Lei de Execução Fiscal
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DA EXECUÇÃO FISCAL E SEU PANORAMA NO BRASIL	11
2.1 Impacto do volume de Execuções Fiscais e sua contribuição para a morosidade no Judiciário.	15
3 DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO BRASIL.	19
4 A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE LITÍGIOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA, COMO MEIO DE ALCANÇAR O OBJETIVO DE DESAFOGAR O JUDICIÁRIO... 	21
4.1 Conciliação em matéria tributária	24
5 CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS.....	30

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa, intitulada “Execução Fiscal: Uma Análise das Práticas Jurídicas no Âmbito Judicial e Extrajudicial”, foi desenvolvida com base na perspectiva de que a execução fiscal no Brasil, representa um processo problemático em termos de eficácia na recuperação de créditos tributários ou não tributários inscritos em dívida ativa.

O interesse por desenvolver o texto nessa área surgiu a partir de um estágio realizado na Procuradoria de Negócios Jurídicos do Município de Mirandópolis-SP. Durante esse estágio, foi possível o contato com diversas execuções fiscais de valores relativamente baixos que, sob determinada perspectiva, poderiam não justificar a intervenção do Judiciário, bem como com processos antigos, alguns datados de antes dos anos 2000 e agora afetados pela prescrição intercorrente.

Esse contato despertou o interesse para problematizar e compreender melhor as práticas jurídicas judiciais e extrajudiciais no âmbito da execução fiscal no Brasil. A pesquisa se inicia a partir da observação da execução fiscal em diversos tribunais que indicaram que os processos de execuções fiscais contribuem significativamente para o congestionamento da justiça brasileira.

Dessa forma, o estudo foi realizado com vista a encontrar um caminho alternativo para a execução fiscal findando-se, portanto, a análise na conciliação como forma de otimizar a recuperação de créditos inscritos em dívida ativa.

Para o desenvolvimento da pesquisa, foi utilizado o método quanti-qualitativo, fundamentado em estatísticas de órgãos oficiais brasileiros, como o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Além disso, para identificar as problemáticas existentes no sistema executivo fiscal, foi imprescindível o exame de obras com foco no procedimento de execução fiscal e no sistema tributário brasileiro, bem como, também foi utilizada jurisprudência, artigos científicos e normas legais.

Isto posto, o artigo, em seu primeiro item, destina-se a apresentar a execução fiscal, destacando a diversidade de tributos existentes e como a complexidade do sistema tributário brasileiro contribui para a morosidade desse processo. A morosidade da execução fiscal é constatada por meio dos diversos dados estatísticos apresentados, obtidos por meio do CNJ.

Neste item são discutidos os desafios administrativos e legislativos que afetam a eficácia da execução fiscal. Dessa forma, o item inaugural é essencial para entender a profundidade da problemática enfrentada nesse tipo de processo, ao destacar como a execução

fiscal afeta diferentes tribunais e contribui para o congestionamento do Judiciário como um todo.

No segundo item se é aprofundado a problemática ao delinear os diversos desafios enfrentados pelas execuções fiscais no Brasil, incluindo a morosidade, alta litigiosidade e a complexidade do sistema tributário.

O Acórdão 1.105/2019 do Tribunal de Contas da União (TCU) e estudos acadêmicos são citados para ilustrar a ineficácia do que vem sendo utilizado como modelo de justiça brasileiro, são discutidos os impactos econômicos e sociais da execução fiscal, além das dificuldades operacionais enfrentadas pelo Poder Judiciário e pelas procuradorias.

Conforme a problemática trabalhada, o item final, busca apresentar um meio alternativo para a execução fiscal, focando a análise em um método extrajudicial de resolução de conflitos a conciliação, capaz de ser um método eficaz para resolver disputas de forma menos onerosa e mais célere, beneficiando tanto a administração fiscal quanto os contribuintes. É discutido um caso prático de conciliação que resultou em uma solução cooperativa e eficaz para a recuperação do crédito fiscal.

Portanto, tem-se um estudo voltado para a análise da execução fiscal, buscando identificar quais fatores contribuem para a morosidade, afetando sua eficácia ao passo também que visa discutir uma possível solução para um problema que, embora não seja recente, continua recorrente. Dessa forma, o impacto que a execução fiscal impõe no judiciário ressalta a relevância deste estudo.

2 DA EXECUÇÃO FISCAL E SEU PANORAMA NO BRASIL

Conforme Abraham (2024), a execução fiscal é um processo judicial utilizado pela Fazenda Pública para cobrar dívidas de natureza tributária ou não, as quais já passaram pela discussão administrativa, sem que houvesse sua quitação, os créditos de natureza tributária desfrutam de prerrogativas e garantias específicas, distinguindo-se dos demais créditos, em virtude de sua natureza vital para a efetivação de políticas públicas constitucionalmente garantidas, tais como saúde, educação e transporte público. Incluem-se nesse escopo os tributos, que compreendem impostos, taxas e contribuições, de acordo com art. 9º da Lei n. 4.320/64, a chamada Lei Geral de Orçamentos.

A diversidade de tributos reflete a complexidade do sistema fiscal brasileiro, abrangendo categorias distintas que desempenham papéis específicos na arrecadação do fisco.

Os impostos, que constituem uma das modalidades mais prevalentes, são valores pecuniários cobrados sem uma contraprestação direta, ou seja, o seu fato gerador independe de qualquer atuação do poder público, visando a obtenção de receitas gerais para o Estado. As contribuições de melhoria, por sua vez, são cobradas em decorrência de obras públicas que resultem em valorização imobiliária. Esse tributo visa recuperar o custo da obra rateando as despesas entre os proprietários dos imóveis beneficiados (Barreto, 2019).

Além disso, as taxas representam contraprestações pecuniárias vinculadas a serviços públicos específicos e divisíveis, ou pelo exercício do poder de polícia, dessa forma as taxas estão diretamente vinculadas à atividade estatal. Por fim, as contribuições sociais têm como finalidade o financiamento de atividades específicas, vinculada à atuação estatal em áreas de interesse social, econômico ou profissional (Barreto, 2019).

Ademais, os valores que não têm natureza tributária podem ser decorrentes de outras tantas origens, conforme consta na Lei 4.320/1964, em seu art. 39, § 2º:

Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais (Brasil, 1964).

O crédito inadimplido (pendência tributária ou não tributária) é registrado na dívida ativa¹ esse procedimento viabiliza a cobrança judicial do valor devido. A inclusão nos registros da dívida ativa, sejam da União, Estados ou Municípios, confere ao débito, as características de liquidez e certeza², transformando-o em título executivo extrajudicial, retratado na Certidão de Dívida Ativa (CDA).

Assim, ao órgão encarregado pela cobrança, seja ele municipal, estadual ou federal (Fazenda Pública), é conferida a CDA, documento que possui força executiva e está previsto no inciso IX do artigo 784 do Código de Processo Civil (CPC), na qualidade de título executivo extrajudicial. Em consonância com a Lei de Execução Fiscal (LEF), para que a CDA seja válida,

¹ Dívida ativa refere-se ao cadastro que reúne todos os créditos públicos não quitados por pessoas físicas e jurídicas. Essencialmente, é um registro onde o Estado relaciona os devedores que não efetuaram o pagamento de suas obrigações junto aos órgãos credores. (Mato Grosso do Sul, 2021).

² A liquidez pressupõe a certeza: enquanto a certeza diz respeito à existência da obrigação, a liquidez está relacionada à determinação do seu objeto, demonstrando a exata quantidade de bens devidos (quanto pagar ou o que entregar) ou permitindo que o número final possa ser apurado (Caldas, 2011).

é necessário que ela contenha determinadas informações, a fim de que seja possível identificar o devedor, e os aspectos gerais da dívida.

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

[...]

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida (Brasil, 1980).

Nesse sentido, presume-se que o crédito tributário não pago pelo contribuinte seja legítimo e devido, justificando assim sua cobrança. No entanto, essa presunção não é absoluta, sendo considerada uma presunção relativa ou *juris tantum*.³ Dessa forma, o executado tem o ônus de contestar essa presunção, apresentando provas concretas que sustentem suas alegações em contrário. Assim, cabe ao contribuinte demonstrar de forma inequívoca a invalidade ou a falta de fundamento da cobrança tributária em questão. Neste sentido, Assis (apud Freitas 1998, p.78)

Em se tratando de execução fiscal, cujo título executivo, consubstanciado na certidão de dívida ativa, é formado unilateralmente pelo credor, e, portanto, não inclui declaração de reconhecimento de débito, a regular inscrição, nos assentamentos da dívida ativa, faz incidir presunção legal de liquidez e certeza da dívida. Assim porque, traduzindo-se a inscrição em ato de controle administrativo da legalidade do crédito, a cargo da autoridade competente, formalizado através de termo, com observância dos requisitos do art. 2º, §5º (...) - entre os quais devem constar o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos (liquidez) e a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida (certeza) a presunção legal dos atos administrativos e a idoneidade dos procedimentos estatais, como diz Cândido Dinamarco, dão ao legislador a convicção de uma razoável probabilidade da existência do crédito, razão pela qual lhe empresta a força de título executivo.

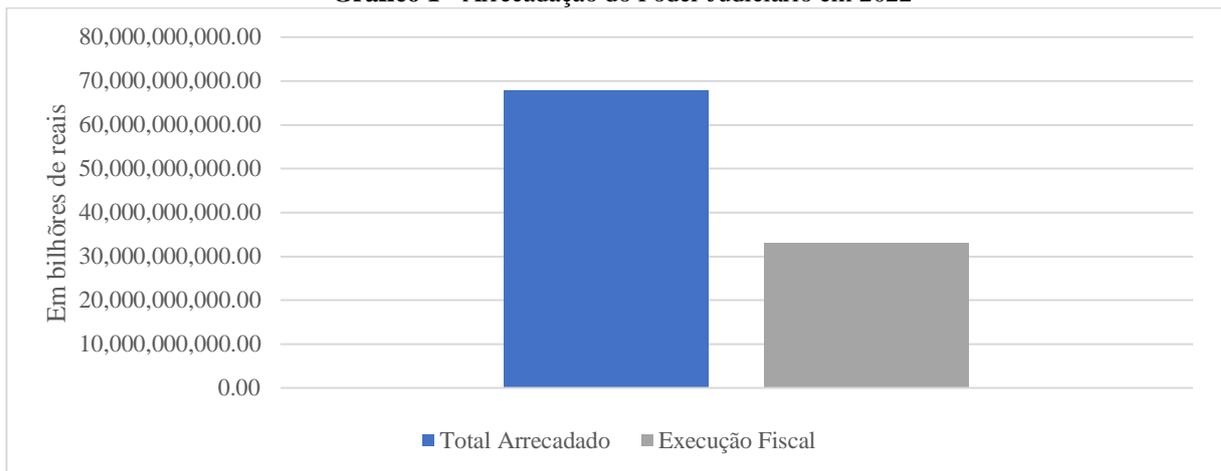
³ Presunção relativa – "juris tantum" permite a apresentação de contraprova, podendo ser afastada mediante prova contrária. Cabe à parte interessada em contestar o fato presumido o ônus de demonstrar o oposto (Rosa, 2019).

Desse modo, quando um indivíduo ou uma empresa deixa de efetuar o pagamento de um crédito junto ao Estado, seja de natureza tributária ou não, e que já passaram pela discussão da via administrativa, temos o início da execução fiscal.

No Brasil, esse processo é regido pela Lei nº 6.830/80 LEF, e de forma complementar, pelo CPC. Este procedimento está relacionado como um dos principais fatores para a morosidade do judiciário, segundo dados do CNJ, que revelam uma quantidade significativa de processos pendentes, especialmente relacionados às execuções fiscais, que seguem um caminho longo e complexo para a cobrança do crédito tributário, em que, sujeito ativo (Fazenda Pública), buscará perante o sujeito passivo (contribuinte, substituto ou responsável tributário), a satisfação compulsória do seu crédito pela via judicial (LEF, art. 6º, §1º).

Quando a LEF foi criada, o seu propósito foi de buscar a simplificação do processo, agilizar e estabelecer de forma definitiva o controle administrativo da legalidade, adicionalmente, visou fornecer ao Estado um instrumento ágil, moderno e enxuto (Szlrowsky, 1997). Ao analisar o contexto de arrecadação da Execução Fiscal no Poder Judiciário, conforme destacado pelo CNJ no seu relatório “Justiça em Números 2023”, observamos que, em 2022, o Poder Judiciário arrecadou o valor total de R\$ 67,85 bilhões, provenientes da atividade jurisdicional, representando um retorno de 58% em relação às despesas, onde as execuções fiscais foram responsáveis por uma parcela substancial da arrecadação, totalizando R\$ 33 bilhões, ou seja, quase 50% da arrecadação total do Poder Judiciário em 2022.

Gráfico 1 - Arrecadação do Poder Judiciário em 2022



Fonte: Elaboração própria, 2024

Por outro lado, segundo dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o estoque da Dívida Ativa da União alcançou R\$ 2,7 trilhões em 31 de dezembro de 2022, referente a mais de 21,1 milhões de inscrições, envolvendo 6,8 milhões de devedores, dessa

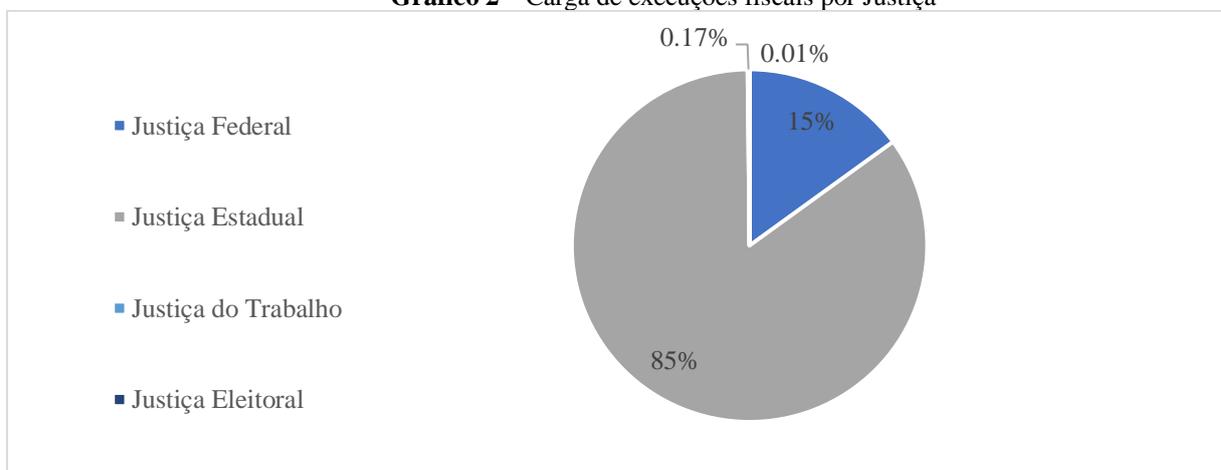
forma, a arrecadação obtida através de processos de execuções fiscais está muito aquém do esperado. Isso revela um desafio latente para o funcionamento eficiente do Judiciário, já que o expressivo número de execuções fiscais contribui significativamente para a sobrecarga de processos, refletindo-se nos índices de casos pendentes e no congestionamento do judiciário, problema que será abordado a seguir.

2.1 Impacto do volume de Execuções Fiscais e sua contribuição para a morosidade no Judiciário

Regularmente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, conforme o relatório "Justiça em números 2023", que analisa os números do judiciário em relação ao ano anterior, os processos de execuções fiscais representaram uma parcela substancial dos casos pendentes no sistema judicial.

Em 2022, eles compuseram aproximadamente 34% do total de casos em espera, correspondendo a 64% das execuções pendentes no Poder Judiciário, isso resultou em uma taxa de congestionamento de 88%, o que significa que apenas 12 de cada 100 processos de execução fiscal foram encerrados no período analisado. Se esses processos fossem excluídos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário diminuiria consideravelmente, caindo de 72,9% para 66,9% no mesmo ano. A maior carga das execuções fiscais recai sobre a Justiça Estadual, responsável por 85% desses processos, enquanto isso, a Justiça Federal responde por 15%, a Justiça do Trabalho por 0,17% e a Justiça Eleitoral por apenas 0,01% (CNJ, 2023).

Gráfico 2 – Carga de execuções fiscais por Justiça



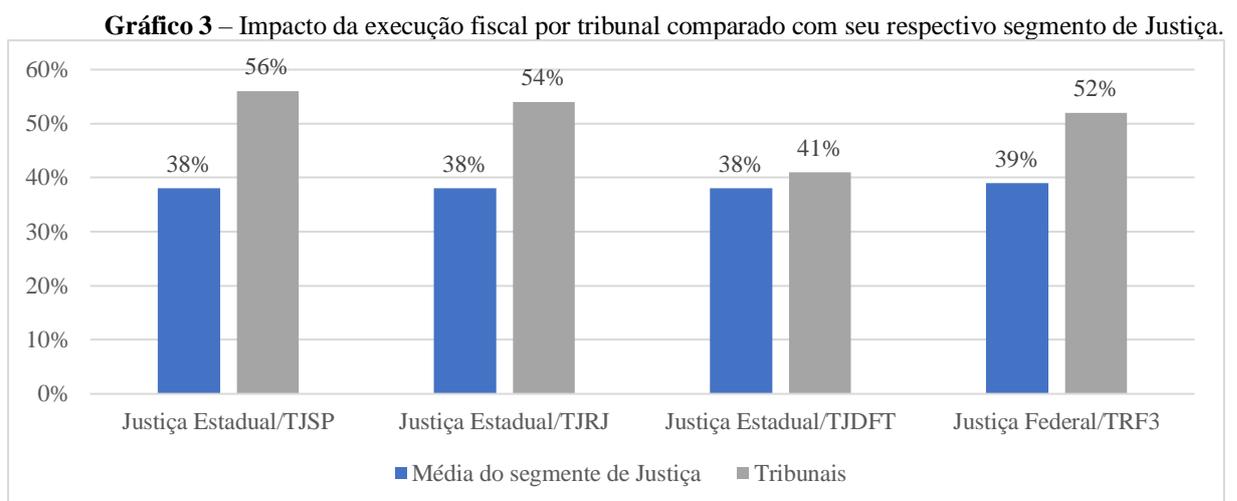
Fonte: Elaboração própria, 2024

O processo de execução fiscal tem um impacto significativo nos acervos judiciais, especialmente na Justiça Estadual e Federal. Na Justiça Federal, por exemplo, o processo de execução fiscal corresponde a 39% do total de seu acervo de primeiro grau, enquanto na Justiça Estadual, representa 38%. Em comparação, na Justiça do Trabalho e na Justiça Eleitoral, esse impacto é de apenas 1% (CNJ, 2023).

Os números revelam a concentração desses processos em determinadas instâncias, por exemplo, a Justiça Estadual de São Paulo detém 44,9% das execuções fiscais pendentes, seguida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com 14,3%, e pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região (SP/MT), com 6,2%, juntos, esses três tribunais acumulam 65% das execuções fiscais em tramitação no país e representam 24% do total de processos em trâmite no primeiro grau do Poder Judiciário (CNJ, 2023).

Embora as execuções fiscais representem cerca de 38% do acervo de primeiro grau na Justiça Estadual, apenas três tribunais desse segmento possuem um percentual superior a essa média: TJSP (56%), TJRJ (54%) e TJDFT (41%). Na Justiça Federal, o TRF3 (52%) também se destaca por ter um percentual de acervo em execução fiscal maior que a média de seu segmento.

Os casos novos de execução fiscal cresceram 14% em 2022 em comparação com 2021, atingindo o segundo maior ponto da série histórica de 2009 a 2022, apesar disso, a taxa de congestionamento se manteve relativamente estável ao longo dos anos, com uma redução de 1,4 ponto percentual, alcançando 88,4% em 2022 (CNJ, 2023).



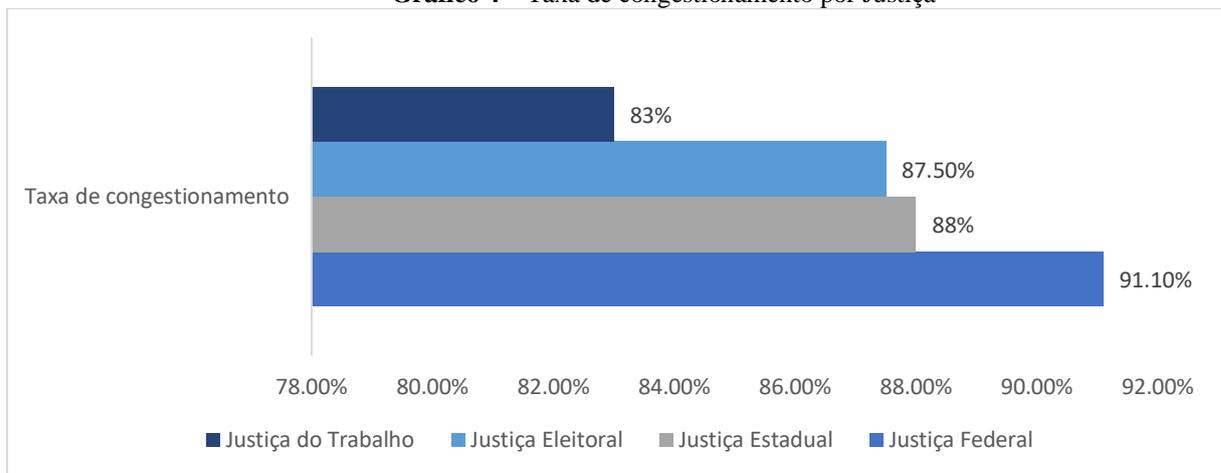
Fonte: Elaboração própria, 2024

A análise evidencia o impacto negativo dessas execuções nos índices de congestionamento. Se esses processos fossem excluídos, mantendo todas as outras execuções

judiciais, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário seria de 66,9%, em vez dos atuais 72,9% (CNJ, 2023).

A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (91,1%), seguida pela Justiça Estadual (88%) e pela Justiça Eleitoral (87,5%), enquanto a menor é a da Justiça do Trabalho (83%). O tempo médio para liquidar o acervo desses processos é de 7 anos e 7 meses, mesmo que não houvesse mais entrada de novas execuções fiscais no sistema judicial (CNJ, 2023).

Gráfico 4 – Taxa de congestionamento por Justiça



Fonte: Elaboração própria, 2024

Dessa forma, há uma preocupação significativa não apenas com a quantidade elevada de processos pendentes nos tribunais, mas também com a tendência de crescimento contínuo desse estoque para os anos seguintes. Se destaca que a taxa de congestionamento nos órgãos judiciários do país é consideravelmente alta, indicando uma deficiência na eficácia dos tribunais em equilibrar a entrada de novos casos com a conclusão e arquivamento dos processos dentro de um mesmo período de tempo (Franco, 2019).

Conforme o exposto, nota-se que as execuções fiscais como parte de todo o sistema complexo brasileiro, são permeadas por diversas questões, impactando de forma diferenciada os diversos estratos da sociedade. A falta de acesso à informação, recursos limitados para defesa legal e a própria complexidade dos procedimentos podem ampliar as disparidades entre um executado e outro, e concomitantemente na probabilidade de recuperação pela Fazenda Pública do crédito devido pelo contribuinte inadimplente, ou seja, temos no Brasil um cenário onde o peso da execução fiscal é sentido de maneira desproporcional entre os contribuintes. Em alguns casos, indivíduos ou empresas com mais recursos financeiros podem ter mais capacidade de

evitar ou contestar, protelar e dificultar as cobranças fiscais e a recuperação de valores inscritos na dívida ativa.

Entende-se que, à medida que o sistema tributário se desenvolve, a crescente complexidade inerente inevitavelmente conduzirá a um notável aumento na litigância tributária., isso levanta a questão crucial: o sistema judiciário brasileiro está adequadamente preparado para enfrentar essa crescente demanda?

Ao se analisar os dados estatísticos, observa-se que, a estrutura judiciária não se mostra preparada diante do desafio imposto por uma maior demanda de pretensões que lhe são dirigidas e revela-se incapaz de lidar eficientemente com a sobrecarga processual.

Este cenário, por sua vez, desencadeia um efeito reverso, minando a eficácia e a celeridade do sistema judicial. A incapacidade do sistema judiciário em absorver a demanda crescente compromete não apenas a entrega da justiça de forma tempestiva, mas também fragiliza a confiança da sociedade na instituição. A demora excessiva nos julgamentos acarreta, por vezes, a prescrição de direitos, resultando em um paradoxo, onde a busca pela justiça muitas vezes se converte em uma experiência frustrante para os cidadãos (Gabbay; Cunha, 2012).

Em muitos casos, a ação de cobrança em questão não alcança os resultados positivos esperados, de forma que, nos últimos anos, a Fazenda Pública tem ajuizado milhares de Execuções Fiscais sem um prévio exame de eficiência ou razoabilidade, muitas dessas ações são baseadas em CDA^S com valores irrisórios, comparado com o esforço despendido, não justificando mobilizar a máquina pública para sua cobrança.

Dessa forma, no contexto do sistema judicial brasileiro, a menção a processos judiciais evoca imediatamente a demora na prestação jurisdicional e a alta carga de litigiosidade. Essa percepção não é totalmente infundada, enquanto alguns processos são intrinsecamente complexos, demandando longos períodos de instrução probatória, outros, menos complexos, ainda assim, levam um período considerável para serem julgados.

Diversos fatores contribuem para esse fenômeno, sendo o congestionamento judicial o principal deles, caracterizado pelo elevado número de processos em tramitação aguardando julgamento, essa realidade aponta para uma complexidade significativa, principalmente no que diz respeito às execuções fiscais, evidenciando não apenas o impacto no volume de processos, mas também as dificuldades intrínsecas enfrentadas pelo sistema tributário e judiciário brasileiro. A compreensão dos desafios à efetivação das execuções fiscais requer uma análise dos fatores que contribuem para essa morosidade e ineficácia.

3 DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO BRASIL

Ao se aprofundar nos desafios enfrentados por esse processo no Brasil, nos deparamos com um problema não só relacionadas às execuções fiscais, mas também no que diz respeito ao sistema tributário e judiciário brasileiro como um todo. Uma miríade de fatores e problemas complica o funcionamento eficiente das execuções fiscais, tornando esse instituto do direito brasileiro objeto de intensa pesquisa e análise por parte de diversos órgãos e instituições acadêmicas. O objetivo é compreender as razões pelas quais a execução fiscal se tornou esse procedimento moroso e, em determinadas vezes, predestinado ao fracasso.

O Acórdão 1.105/2019 do TCU destaca a complexidade do sistema tributário brasileiro, relacionando-a, entre outros fatores, ao elevado volume de atos legislativos envolvidos na matéria. De acordo com dados do TCU, até setembro de 2017, a quantidade de normas tributárias ultrapassava 26 mil atos normativos, com mais de 377 mil normas tributárias editadas desde a Constituição Federal de 1988 (TCU, 2019).

Dessa forma, a complexidade intrínseca do sistema tributário brasileiro, caracterizado por uma ampla gama de impostos, taxas e contribuições, juntamente com a multiplicidade de atores envolvidos, desde entidades federativas até indivíduos e empresas, bem como o elevado número de normas tributárias, adicionam camadas de desafios à efetivação das execuções fiscais (Castro; Santos; Ribeiro, 2010).

O elevado número de processos em andamento, combinado com a lentidão na prestação jurisdicional, coloca o Poder Judiciário em uma situação juridicamente delicada. Como observado por Adel El Tasse (2001), há uma inadequação do modelo de justiça brasileiro, que historicamente nunca foi ágil e nem eficiente para todos os estratos sociais, suas reflexões apontam para uma sociedade despertando de um "sono coletivo", percebendo que a estrutura judicial atualmente em vigor não é capaz de enfrentar os desafios complexos da convivência nacional.

Com isso, é crucial identificar e destacar os principais fatores que contribuem para a situação atual das execuções fiscais, amplamente reconhecidas como um dos principais obstáculos à celeridade do poder judiciário, deve-se ter em mente que esse não é um problema recente, mas sim uma característica intrínseca do Brasil, conhecido por alguns excessos de burocracia.

Conforme o exposto, a lista de problemas relacionados às execuções fiscais é extensa e desafiadora, dada a multiplicidade de desafios que esse instituto enfrenta. Se pedíssemos a

pessoas envolvidas nesses processos para listar os fatores para a morosidade, dificilmente obteríamos listas semelhantes, uma vez que as causas são diversas e afetam as esferas judiciais de maneiras diferentes. Dessa forma, podemos afirmar que:

É evidente o impacto das execuções fiscais sobre o Poder Judiciário, não apenas em relação à ocupação volumosa do acervo, mas também devido à expressiva quantidade de processos que não progridem de maneira eficiente. Dentre os problemas enfrentados pela Fazenda Pública, alguns se destacam como: a dificuldade na localização de devedores e bens, tornando pouco efetiva a cobrança; a falta de bens penhoráveis dos devedores ou a outras questões processuais; a insuficiência de pessoal e recursos, o que impacta na capacidade da Fazenda Pública em lidar de forma eficiente com o grande volume de execuções fiscais. (Freitas, 2023, p. 17)

Essas razões, aliadas a uma série de fatores adicionais, representam as principais causas da ineficácia da execução fiscal atual no que diz respeito à recuperação dos créditos públicos, essa situação também acaba por fomentar a inadimplência tributária, uma vez que a União e os demais entes federativos frequentemente lançam mão de programas de parcelamento vantajosos, com a redução de multas, juros e encargos, beneficiando os devedores em detrimento dos contribuintes que cumprem rigorosamente com suas obrigações fiscais, isso cria um incentivo para o adiamento do pagamento dos tributos, e acaba por prejudicando, em última instância, a própria sociedade brasileira, que é a destinatária final dos recursos públicos.

Assim, embora as medidas de parcelamento auxiliem na arrecadação dos valores da Dívida Ativa, e em alguns casos serem a melhor solução, também acabam por incentivar os maus pagadores a persistirem na inadimplência, uma vez que são beneficiados por essa postura. Nessa perspectiva:

É preciso lembrar que o Brasil possui uma das taxas de informalidade mais elevadas do mundo e que medidas com potencial de enfraquecer o correto cumprimento das obrigações tributárias por pessoas físicas e jurídicas certamente não estão entre as mais recomendadas. Medidas relacionadas ao fortalecimento das instituições, como maior rapidez e eficiência na cobrança administrativa e judicial, melhoramentos na legislação tributária, maior transparência e simplicidade, seriam mais indicadas. É verdade que as implementações destas ações são muito mais penosas, difíceis e demoradas do que a mera concessão de um parcelamento, mas seus ganhos são permanentes e levam ao maior desenvolvimento econômico do país (Paes 2012, p. 19).

Portanto, diante dos problemas delineados e de uma série de outros não abordados neste contexto, torna-se evidente que as execuções fiscais não representam, e dificilmente representarão em breve, um mecanismo eficaz para a cobrança e recuperação de créditos públicos.

Segundo Campello e Fernandes (2013), o sistema de execução fiscal enfrenta dificuldades devido à sua estrutura disfuncional, que já não opera de maneira integrada, resultando na incapacidade de garantir seu funcionamento adequado.

Ao aprofundarmos a pesquisa no sistema de execução fiscal, deparamo-nos com a morosidade e alta litigiosidade, que impedem que recursos e energia sejam direcionados para questões de maior relevância, além disso, a ineficácia dos métodos de cobrança também leva ao esgotamento das energias do poder judiciário, das procuradorias entre outros entes envolvidos, que se veem obrigados a empregar seu reduzido quadro de servidores em diversos processos de cobrança de créditos públicos, com resultados frustrantes em termos de eficácia.

Diante dos desafios identificados na efetivação das execuções fiscais, torna-se urgente considerar alternativas que possam aliviar a carga do Judiciário e promover uma recuperação mais eficiente dos créditos tributários, assim, é essencial refletir sobre a possibilidade de aplicação de meios de resolução consensual de litígios em matéria tributária, como um caminho para desafogar o sistema judiciário e garantir uma arrecadação mais célere e efetiva dos créditos públicos.

4 A RESOLUÇÃO CONSENSUAL DE LITÍGIOS EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA, COMO MEIO DE ALCANÇAR O OBJETIVO DE DESAFOGAR O JUDICIÁRIO

A execução fiscal, como demonstrado, não tem se mostrado um meio efetivo em termos de economicidade e eficácia para a cobrança do crédito tributário, por isso, é necessário refletir sobre a possibilidade de aplicação de outros meios que evitem a execução fiscal, ou, quando isso não for possível, que permitam sua solução no menor tempo possível. É importante considerar os limites e as possibilidades desses métodos. Segundo Elias e Ruiz (2018, p. 46), "a questão é: a cobrança do crédito tributário pode ser alvo de meios alternativos à jurisdição estatal, ou o crédito tributário é absolutamente indisponível, não podendo ser objeto de acordo entre as partes interessadas?".

Conforme leciona (Megna 2017, p. 106), “embora o interesse ao público seja indisponível, os bens públicos em si, notadamente os de caráter patrimonial, são disponíveis desde que observadas as condições legais”. Mesmo diante de possíveis impedimentos que interfiram nos aspectos substantivos do direito, isso não impediria a celebração de acordos

processuais⁴, em consonância com o objetivo de alcançar consenso em relação às normas processuais, e promovendo a cooperação incentivada especialmente pelo CPC, não obstante seria uma forma de garantir o interesse público, com vista a economicidade e eficiência (Pereira, 2021).

Além disso, a reflexão sobre o conceito de interesse público levanta questões importantes, como a sua real definição e se a sua proteção deve se limitar à indisponibilidade dos créditos tributários. Diante dos baixos índices de cobrança judicial, é questionável se seria de interesse público manter um grande volume de créditos tributários não pagos, especialmente aqueles de cobrança inviável. Nesse contexto, seria mais adequado adotar medidas alternativas para recuperar parte desses créditos, mesmo que em valores menores, considerando a viabilidade econômica, dessa maneira, seria adotado uma abordagem mais realista e menos formal no tratamento desses créditos. Defende-se, também, a adoção de novas formas de solução de conflitos no direito tributário, baseadas na ideia de que as partes podem ter razão parcial e que acordos podem encerrar litígios, incentivando o cumprimento voluntário e evitando a perpetuação de disputas. Essas abordagens, ao que tudo indica, não violariam o interesse público (Möller, 2019).

Em sequência, com o advento da Emenda Constitucional 132/2023 (EC 132/2023), popularmente conhecida como reforma tributária, novos princípios tributários foram inseridos no texto constitucional, destacando-se entre eles os princípios da cooperação, simplicidade e transparência. O princípio da cooperação é especialmente relevante, pois, além de estar em consonância com a cooperação incentivada pelo CPC, ainda deixa claro o desejo do legislador ao constitucionalizar esse princípio, de que as normas tributárias sejam interpretadas de maneira colaborativa, como aponta Andrade (2024), o novo § 3º do art. 145 da Constituição Federal de 1988, reforça a necessidade de abandonar práticas isoladas e promover uma abordagem integrada e participativa entre os sujeitos tributários.

Ademais, Segundo (2024) destaca que o princípio da simplicidade agora orienta a elaboração, interpretação e aplicação do direito tributário no Brasil. Esse princípio exige que a legislação seja clara, acessível e sem complicações desnecessárias, recomendando a consolidação dos textos legais sempre que possível para facilitar o entendimento, um exemplo relevante é a atenção devida ao artigo 212 do CTN, frequentemente ignorado.

⁴ O acordo processual é um pacto firmado entre as partes de um litígio, visando à resolução consensual do processo, ou seja, as partes encerram o conflito por meio de acordo, realizando concessões mútuas, a resolução do conflito é definida exclusivamente pelas próprias partes envolvidas (Júnior, 2024)

A aplicação do princípio da simplicidade não apenas facilita o cumprimento das obrigações tributárias, trazendo mais clareza aos contribuintes, mas também reduz os custos de conformidade, tanto em obrigações principais quanto acessórias. Dessa forma:

Não se trata, aliás, apenas de simplificar a redação de leis e outros atos normativos, mas também a elaboração e o preenchimento de guias, formulários e declarações. Sempre que houver um modo mais simples de se cumprir um dever ou prestar uma informação, com igual proveito e eficiência, será inconstitucional a adoção da forma mais complexa. (Segundo, 2024, p. 91).

O princípio da transparência, por sua vez, reforça a necessidade de clareza e acessibilidade nas normas e práticas tributárias, ele está diretamente conectado ao da simplicidade, uma vez que normas complexas tendem a dificultar a compreensão pelos contribuintes, tornando-se opacas. No entanto, a transparência vai além, exigindo que o Fisco publique seus entendimentos sobre a legislação tributária, esse princípio está firmemente ligado ao Estado de Direito e à concepção republicana, uma vez que aqueles que atuam em nome da coletividade devem prestar contas de suas ações (Segundo, 2024).

Ainda nesse sentido, em 2021, sobreveio a Recomendação CNJ nº 120, de 28 de outubro de 2021, cujo art. 1º menciona o seguinte:

Recomendar aos(às) magistrados(as) com atuação nas demandas que envolvem direito tributário que priorizem, sempre que possível, a solução consensual da controvérsia, estimulando a negociação, a conciliação, a mediação ou a transação tributária, extensível à seara extrajudicial, observados os princípios da Administração Pública e as condições, os critérios e os limites estabelecidos nas leis e demais atos normativos das unidades da Federação.

Diante do exposto, é evidente o desejo da legislação atual em incentivar a cooperação e consensualidade entre os sujeitos, não apenas em relação às normas tributárias, mas também no âmbito do judiciário como um todo. Dessa forma, é imprescindível explorar alternativas que conciliem os interesses das partes envolvidas, sem comprometer a efetividade na arrecadação dos tributos devidos, e respeitando os limites constitucionais que regem a matéria tributária. Medidas como mediação, conciliação, negociação e transação tributária podem ser vistas como formas de agilizar e desburocratizar o processo de recuperação de créditos tributários. Como Elias e Ruiz (2018, p. 46) afirmam:

O que será perquirido aqui é a necessidade da comunidade jurídica e da sociedade em geral de um sistema de resolução de conflitos que de fato garanta a pacificação do litígio fiscal de maneira eficiente, eficaz e com economicidade, o que não vem

ocorrendo na praxis do processo tributário brasileiro, vide o excessivo volume de dívida ativa fiscal no Brasil sem perspectiva de ser solucionada.

A adoção de mecanismos alternativos no contexto do direito tributário, pode representar um avanço considerável na aplicação de métodos anteriormente negligenciados ou pouco utilizados nesse campo, oferecendo uma alternativa para envolver as partes, tanto o polo ativo quanto o passivo e no cerne da resolução.

4.1 Conciliação em matéria tributária

Nos últimos anos, o Brasil vem incentivando o uso de meios alternativos para a resolução de conflitos, nesse cenário, a promulgação da Lei nº 13.140, em 2015, conhecida como Marco Legal da Mediação, destaca-se como um importante marco normativo. Essa legislação regula a autocomposição de litígios na Administração Pública, oferecendo um novo paradigma para a resolução de disputas de maneira mais eficaz. O Artigo 32 da referida lei é especialmente relevante, ao dispor que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (Brasil, 2015).

No âmbito tributário, a jurisprudência já admite a possibilidade de audiências de conciliação nas execuções fiscais, um exemplo é o Agravo de Instrumento nº 70079488458, julgado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Nesse caso, o tribunal reconheceu a utilidade de audiências conciliatórias em execuções fiscais, demonstrando que, mesmo em situações de crédito tributário, há espaço para formas de composição (TJRS, 2019).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. DESIGNAÇÃO DE AUDIÊNCIA DE TENTATIVA DE CONCILIAÇÃO. PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. Embora se trate de execução fiscal em que se busca a satisfação de crédito tributário (IPTU e Taxa de Serviços Urbanos), advindo daí a natureza eminentemente pública do crédito e sua consequente indisponibilidade, ainda assim, não há dizer que inexistam utilidade na realização da audiência de tentativa de conciliação. É que, apesar de o crédito ser indisponível, é cabível a celebração de parcelamento da dívida, o que pode ser efetivado em audiência de conciliação. Além disso, o fato de a execução ser fiscal se submeter precipuamente à Lei Federal nº 6.830/80 e apenas subsidiariamente ao CPC, não afasta a autoridade do Juízo em definir sobre a conveniência, ou não, da

designação de audiência de conciliação, pois se trata de atividade eminentemente judicial. Por isso, entendendo o Juízo a quo pertinente sua realização, não há razão para que não seja efetivada, mormente porque disso não resulta qualquer prejuízo ao exequente. AGRADO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70079488458, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em 30/01/2019).

Nesse contexto, a conciliação emerge como uma ferramenta capaz de se tornar uma maneira eficaz de incentivar a cooperação na resolução de conflitos fiscais. Segundo Bacellar (2012), a conciliação é um método autocompositivo com raízes históricas no Brasil desde a Constituição Imperial de 1824, envolve a participação de um terceiro imparcial que auxilia as partes em litígio a alcançar um acordo que resulte na extinção do processo judicial.

Esse processo técnico e consensual busca, por meio de escuta ativa, sugestões e orientações, construir soluções que atendam aos interesses das partes envolvidas. A eficácia da conciliação depende do preparo e sensibilidade do conciliador, que pode ser qualquer pessoa devidamente capacitada, embora com distinções técnicas em relação à mediação, o foco principal da conciliação é sempre a resolução pacífica do conflito, colaborando para a pacificação social e multiplicando a capacidade do Judiciário. Desse modo:

O foco e a finalidade da conciliação é o alcance de um acordo que possa ensejar a extinção do processo, e para isso foca-se no objeto da controvérsia materializado na lide processual. Na nossa posição a verdadeira justiça só se encontra no consenso. O conciliador, como auxiliar da justiça, se capacitado a tanto, multiplica produtivamente a capacidade dos juízes e colabora com a pacificação (Bacellar, 2012, p. 85).

Ademais, a conciliação ao criar um ambiente favorável para a cooperação pode se mostrar eficaz na busca por soluções satisfatórias para cada caso concreto, em vez da simples aplicação de benefícios fiscais amplos, como anistias e moratórias. Desse modo, embora a obrigação tributária seja imposta por lei, a interpretação de suas normas pode gerar conflitos entre o Fisco e o contribuinte.

Nesse sentido, a conciliação não modificaria as obrigações tributárias, mas sim permitiria que as partes envolvidas participassem de forma ativa na sua interpretação, o que poderia levar a decisões mais qualificadas e à maior adesão voluntária por parte dos contribuintes, fortalecendo a segurança jurídica sem comprometer o interesse público (Möller, 2019).

Um exemplo prático dos benefícios da aproximação das partes, com foco na cooperação para se chegar em uma solução satisfatória, pode ser visto no estudo de caso apresentado por Câmara (2017), envolvendo uma execução fiscal milionária da 6ª Vara Federal

da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte – privativa de execuções fiscais - sob o nº de processo 0003973-21.2011.4.05.8400 que até 2015 possuía o valor do débito correspondente ao montante de R\$ 120.766.093,54 (cento e vinte milhões setecentos e sessenta e seis mil noventa e três reais e cinquenta e quatro centavos), movido em face de uma sociedade de economia mista responsável pela coleta de lixo do Município de Natal.

Por ser uma empresa de vital importância para os potiguares, seus serviços não poderiam, em hipótese alguma, serem interrompidos, sob o risco de prejudicar os indivíduos e os diversos interesses públicos postos em jogo. Apesar das várias tentativas tradicionais de obter ativos significativos para saldar o crédito pendente, a maioria delas restaram infrutíferas.

Devido à natureza essencial dos serviços prestados, foi necessário agir com cautela nas medidas de expropriação, foi então que, somente por meio de diversas reuniões, encontros e debates na busca de soluções cooperativas e eficazes, que foi possível se chegar a um caminho frutífero e consonante com os ditames legais, qual seja, o lixo amontoado nos terrenos da empresa começaram a ser comprados por uma terceira pessoa jurídica responsável por transformar os resíduos em recursos reutilizáveis possibilitando, conseqüentemente, o pagamento do crédito exequendo.

No caso em tela, foi possível uma solução menos onerosa e mais célere, pois só após o diálogo e a aproximação das partes com foco na cooperação no processo de aplicação do direito tributário, visando estabilizar as relações e os interesses públicos e privados envolvidos, que se chegou a uma solução interessante para ambos. Essa solução permitiu ao executado continuar exercendo suas funções primordiais e, aos poucos, adimplir o crédito exequendo. Do caso concreto, extrai-se não só o benefício para a administração fiscal, mas também uma otimização no desempenho da prestação jurisdicional, resultando em uma grande economia de recursos públicos.

Nesse contexto, para viabilizar a aplicação da conciliação em matéria tributária, a Recomendação CNJ nº 120, de 28 de outubro de 2021, é extremamente importante ao dispor em seus artigos 5º, 6º e 7º, as diretrizes a serem seguidas na implementação da conciliação, dessa forma em seu artigo 5º recomenda a implementação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos Tributários (CEJUSC Tributário) nos tribunais, com o objetivo de facilitar a resolução de disputas tributárias tanto na fase pré-processual quanto em demandas já ajuizadas.

A recomendação é que esses centros funcionem preferencialmente de forma digital, promovendo agilidade e acessibilidade no processo. Além disso, os tribunais têm a

possibilidade de disponibilizar sistemas informatizados para a resolução desses conflitos por meio da autocomposição.

Por conseguinte, o artigo 6º destaca que os tribunais que implementarem o CEJUSC Tributário devem observar a legislação pertinente, incluindo o CTN, a Lei de Transação Tributária e o CPC, além de assegurar a capacitação específica de conciliadores e mediadores com expertise na área tributária. Esses profissionais devem ter experiência comprovada e não podem possuir vínculos com as partes envolvidas no conflito, a fim de garantir imparcialidade no processo de conciliação.

Por fim, o artigo 7º destaca que juiz ou relator que se deparar com demandas repetitivas de natureza tributária deve informar o CEJUSC Tributário e pode adotar medidas para tratar esses conflitos de forma adequada. Isso pode incluir a cooperação jurisdicional, a suspensão de processos em determinadas circunstâncias, a observância de precedentes jurídicos e a recomendação de iniciativas de autocomposição ou desistência em casos onde o ente público já tenha precedentes desfavoráveis. O objetivo é buscar soluções mais eficientes e adequadas para lidar com a grande quantidade de litígios tributários.

Dessa forma, o avanço da conciliação em matéria tributária, principalmente em relação às execuções fiscais por todo o exposto pode representar uma oportunidade de promover soluções mais céleres, eficazes e menos onerosas para o contribuinte e a administração tributária. Ao incentivar a autocomposição, evitam-se novas execuções fiscais e facilita-se a resolução das já ajuizadas, promovendo um ambiente cooperativo e com maior eficácia na recuperação de créditos tributários.

5 CONCLUSÃO

Na análise realizada sobre a eficácia da execução fiscal no Brasil ao longo deste artigo, foram discutidos pontos essenciais para a compreensão da profundidade da problemática, desse modo, embora a execução fiscal tenha sido criada para ser um instrumento moderno na recuperação dos créditos públicos, não atingiu ao longo do tempo uma eficácia necessária devido à lentidão inerente ao sistema judiciário brasileiro e a incapacidade desse sistema de lidar com o acúmulo excessivo de processos. A legislação, embora adequada em muitos aspectos, não consegue suprir as demandas e acaba contribuindo para a morosidade.

Essa ineficácia é amplamente discutida, com destaque para a relação entre o aumento do número de execuções fiscais e o congestionamento dos tribunais. O problema, portanto, não

se resume apenas à recuperação dos créditos, mas à própria capacidade do Judiciário de lidar com o volume de processos.

Ao se aprofundar a análise sobre a eficácia do sistema de execução fiscal na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa e as possíveis alternativas para aprimorá-lo, conclui-se que, o modelo atual é, de fato, ineficaz. A morosidade processual e o baixo índice de recuperação de créditos demonstram a necessidade urgente da implementação de mudanças. Fica evidenciado que, embora o sistema de execução fiscal seja essencial para a recuperação de créditos, ele carece de mecanismos mais ágeis e eficientes que possam aliviar o Judiciário e garantir uma recuperação mais efetiva.

A judicialização da execução fiscal apresenta várias desvantagens, sendo a principal a ineficácia na recuperação de créditos públicos. O elevado número de processos sobrecarrega os tribunais, contribuindo para a morosidade na resolução de litígios e gerando um ciclo vicioso de congestionamento e ineficiência, além disso, o processo judicial é dispendioso tanto para o Estado quanto para o contribuinte, o que reforça a necessidade de buscar alternativas mais viáveis e menos onerosas, o estudo também destaca a incapacidade do sistema atual de lidar com a complexidade e o volume dos casos de execução fiscal, o que torna imperativa a busca por soluções extrajudiciais.

A conciliação surge como uma solução promissora para diminuir as demandas do Judiciário e melhorar a eficiência na recuperação de créditos públicos, conforme discutido ao longo do estudo, a conciliação pode oferecer um meio mais rápido, menos custoso e potencialmente mais eficaz de resolver disputas relacionadas à dívida ativa. A implementação de métodos conciliatórios poderia reduzir significativamente o número de processos judiciais, permitindo que o Judiciário se concentre em casos mais complexos e urgentes. Além disso, a conciliação pode promover um ambiente de diálogo entre as partes, possibilitando soluções mais satisfatórias e duradouras para ambas as partes envolvidas.

Nesse contexto, há um indicio de que a conciliação possui um potencial significativo para melhorar a recuperação de créditos inscritos em dívida ativa, enquanto o processo judicial tradicional é lento e oneroso, a conciliação oferece uma alternativa que pode ser mais eficiente em termos de tempo e custo. No entanto, a eficácia da conciliação depende de uma mudança de mentalidade tanto do poder público quanto dos devedores, que precisam reconhecer as vantagens de resolver conflitos fora do ambiente judicial.

Para aumentar a eficácia na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa, é necessário a implementação de um sistema híbrido, que combine métodos judiciais e

extrajudiciais, como a conciliação, de forma mais integrada e eficiente, o fortalecimento dos mecanismos de conciliação e a capacitação de profissionais para mediar conflitos são estratégias que podem contribuir para a melhora do sistema, além disso, a simplificação das normas e a criação de incentivos para que as partes envolvidas busquem acordos extrajudiciais também são medidas que podem aumentar a eficácia do sistema.

Conclui-se que, a execução fiscal, em sua forma atual, não é suficiente para atender às demandas do Estado e dos contribuintes, sendo necessária uma reflexão profunda sobre o papel da execução fiscal no Brasil e a necessidade de implementar medidas que possam aliviar o sistema judiciário. Incentivar a conciliação e outros métodos extrajudiciais de resolução de conflitos pode ser o caminho para atender as necessidades do sistema judiciário que não apenas o desafoguem, mas que também melhorem a eficácia na recuperação de créditos inscritos em dívida ativa, garantindo um consenso entre as normas atuais e a efetividade necessárias para o bom funcionamento do Estado.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Tributário Brasileiro**. 5th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. p.456. ISBN 9786559649624. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649624/>. Acesso em: 11 out. 2024.
- ANDRADE DOS SANTOS, Marivaldo. O Princípio Constitucional da Cooperação Tributária Introduzido pela Emenda n. 132/2023. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 56, p. 523–545, 2024. DOI: 10.46801/2595-6280.56.24.2024.2501. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2501>. Acesso em: 6 out. 2024.
- ASSIS, Lucas Calafiori Catharino de. **DA ILEGALIDADE DO PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA**. 2014. 32 f. Monografia (Especialização) - Curso de Direito Tributário, Ibet - Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2017/07/Lucas-Calafiori-Catharino-de-Assis.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2024.
- BACELLAR, Roberto Portugal. **Mediação e arbitragem**. São Paulo. Saraiva, 2012. 209 p.
- BARRETO, Paulo Ayres. **Tributos**. São Paulo, Sp: Enciclopédia Jurídica da Pucsp, 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/276/edicao-1/tributos>. Acesso em: 25 nov. 2023.
- BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 13 set. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 17 mar. 2015 Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 out. 2023.
- BRASIL. **Lei Nº 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm?origin=instituicao. Acesso em: 13 mar. 2024.
- BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 23 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm. Acesso em: 25 nov. 2023.
- 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: Diário Oficial da União, 25 out. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

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: Diário Oficial da União, 24 set. 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm. Acesso em: 07 mai. 2023.

CALDAS, Felipe de Ornelas. **A Execução de Título Extrajudicial sobre a qual se Aplicam as Regras da Provisória Exequibilidade (Discussões acerca do Artigo 587 do Código de Processo Civil)**. 14. ed. Rio de Janeiro: Emerj, 2011. Cap. 54. p. 40-73. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/54529/execucao_titulo_extrajudicial_caldas.pdf. Acesso em: 25 nov. 2023.

CÂMARA, Rayssa Liliane da. **Os limites e possibilidades da mediação nas lides envolvendo a cobrança da dívida ativa tributária**. 2017. 74f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito), Departamento de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/51450>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CAMPELLO, André Emmanuel Batista Barreto; FERNANDES, Helga Letícia da Silva. Execução fiscal: o colapso de um sistema. **Revista da AGU**. nº 31 - Brasília-DF, p. 7-51, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/issue/view/11/16>. Acesso em: 27 jul. 2024.

CASTRO, Jorge Abraão de; SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3273>. Acesso em 25 mai. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. 324 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **RECOMENDAÇÃO Nº 120, DE 28 DE OUTUBRO DE 2021**. Recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original2329372021110361831b61bdfc3.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2024.

ELIAS, C.; RUIZ, P. P. DESJUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DE TRIBUTOS: A APLICAÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO ÂMBITO DO PROCESSO TRIBUTÁRIO. **Revista da AJURIS - QUALIS A2**, [S. l.], v. 45, n. 145, p. 43-66, 2019. Disponível em: <http://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/901>. Acesso em: 16 mar. 2024.

FRANCO, Marcelo Veiga. A cobrança extrajudicial de dívida ativa como meio de enfrentamento do “gargalo” das execuções fiscais. **Revista CNJ**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 65-73,

jan./jun. 2019. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/244/1/A%20Cobran%20c3%a7a%20Extrajudicial%20De%20D%20c3%advida%20Ativa%20Como%20Meio%20De.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2024.

FREITAS, Neura Gabrielly Evangelista de Melo. **Segurança jurídica e prescrição intercorrente em matéria tributária e seu impacto no julgamento do recurso especial nº 1340.553-RS**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). Centro Universitário do Rio Grande do Norte, 2023. Disponível em: <http://repositorio.unirn.edu.br/jspui/handle/123456789/812>. Acesso em: 25 jan. 2024.

GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Considerações gerais. In: GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (Org.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no Judiciário: uma análise empírica**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 24-30. <https://app.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776177/>. Acesso em: 13 set. 2024. jan. 2024.

JÚNIOR, Humberto T. **Curso de Direito Processual Civil-vol.I - 65ª Edição 2024**. 65th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. *E-book*. p.116. ISBN 9786559649389. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649389/>. Acesso em: 15 nov. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO PGE-MS. **Você sabe o que é Dívida Ativa? A PGE explica**. 2021. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/voce-sabe-o-que-e-divida-ativa-a-pge-explica/>. Acesso em: 23 jul. 2024.

MEGNA, Bruno Lopes. **Consensualidade no processo tributário: atualização do estado da arte de acordo com o novo CPC e a Lei de Mediação**. BUENO, Cassio Scarpinella; RODRIGUES, Marco Antonio. Processo tributário. Coleção repercussões do novo CPC, v. 16, p. 103-122, 2017.

MÖLLER, Max. Meios alternativos de resolução de conflito no Direito Tributário. **Revista Digital da Fesdt**, Porto Alegre, n.9, p. 76-91, abr. 2019. Disponível em: <https://www.fesdt.org.br/docs/revistas/9/9-revista.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2024.

PAES, N. L. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 44, n. 2, p. 323–350, abr. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/wwm6zVpt997MSQnMYXfsJb/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 mar. 2024.

PEREIRA, Gustavo Lucas Fioravanti. A mediação na execução: possibilidade e aplicação. **Revista da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.**, v. 12, n. 1, p. 43-70, 2021. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistaespgesp/article/view/1425>. Acesso em: 28 abr. 2024.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em números 2023 dados de 2022**. Brasília: PGFN, 2023. 45 p. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ROSA, Íris Vânia Santos. **Presunção**. São Paulo: Enciclopédia Jurídica da Pucsp, 2019. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/294/edicao-1/presuncao>. Acesso em: 23 jul. 2024.

SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Manual de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*. ISBN 9786559776177. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559774883>. Acesso em 15 out. 2024

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **A lei de execução fiscal - O contencioso administrativo e a penhora administrativa**. Boletim de Direito Municipal, São Paulo, v. 13, n. 11, p. 643, nov. 1997. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/21968>. Acesso em: 08 TASSE, Adel El. **A crise no poder judiciário**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo n. 015.289/2018-4, Acórdão nº1105/2019**, sessão de 15 mai. 2019. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1105%252F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em 12 dez. 2023.



Serviço Público Federal
Ministério da Educação
Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul



ATA DA 468 DA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL, CAMPUS DE TRÊS LAGOAS

Aos 07 (sete) dias do mês de novembro de 2024, às 14h, na sala de reuniões Google Meet <https://meet.google.com/oam-dttc-fyh>, realizou-se a sessão pública de defesa do Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito, do(a) acadêmico(a) CAINAN MARTINS DE SOUZA intitulado “EXECUÇÃO FISCAL: UMA ANÁLISE DAS PRÁTICAS JURÍDICAS NO ÂMBITO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL”, na presença da banca examinadora composta pelos membros: presidente da sessão, Prof^ª. Dr.^a Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira da Palma, primeiro avaliador Professora Dr^a Carolina Ellwanger, 2º Avaliador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Pereira Furlani. Após os procedimentos de apresentação, arguição e defesa, a presidente suspendeu a sessão para deliberação. Retomados os trabalhos, foi divulgado o resultado, considerando o(a) acadêmico(a) **Aprovado**. Participou da defesa o acadêmico Márcio Vinícios de Andrade Vivalva RGA - 2020.0781.045-7. Terminadas as considerações e nada mais havendo a tratar, foi dada por encerrada a sessão, sendo lavrada a presente ata, que segue assinada pela Presidente da Banca Examinadora e pelas demais examinadoras presentes na sessão pública.

Três Lagoas, 10 de novembro de 2024.

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira da Palma, Professor(a) do Magistério Superior**, em 10/11/2024, às 22:45, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Carolina Ellwanger, Professora do Magistério Superior**, em 11/11/2024, às 11:23, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

NOTA
MÁXIMA
NO MEC

UFMS
É 10!!!



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Eduardo Pereira Furlani, Professor do Magisterio Superior**, em 18/11/2024, às 09:47, conforme horário oficial de Mato Grosso do Sul, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufms.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5241100** e o código CRC **B421291F**.

CÂMPUS DE TRÊS LAGOAS

Av. Ranulpho Marques Leal, 3484

Fone: (67)3509-3700

CEP 79613-000 - Três Lagoas - MS

Referência: Processo nº 23448.005474/2018-21

SEI nº 5241100