

# DA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE DÉBITOS DA FAZENDA PÚBLICA COMO FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE SOLUÇÃO ALTERNATIVA DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

***THE EXTRAJUDICIAL COLLECTION OF PUBLIC TREASURY DEBTS AS A WAY OF IMPLEMENTING ALTERNATIVE CONFLICT RESOLUTION***

## **Cognitio Juris**

Ano XII - Número 42 - Edição Especial - Agosto de 2022

ISSN 2236-3009

Autores:

Gustavo Henrique Paschoal[1]

Mónica Vanderléia Alves de Sousa Jardim[2]

Patrícia Nunes Lima Bianchi[3]

**RESUMO:** O presente artigo trata da necessidade de melhorias dos processos de cobrança dos créditos fazendários, em especial por meio da aplicação de soluções alternativas para a resolução dos conflitos, tais como a mediação, a conciliação e o protesto de títulos. O trabalho cuida, inicialmente, de sintetizar as principais fontes de recursos para sustentação das atividades estatais, conceituando tributos e comentando sobre as espécies tributárias. Na sequência, trata o trabalho sobre a inadimplência dos contribuintes e das formas de cobrança e de resolução de conflitos à disposição do Poder Público. Trata, ao final, da necessidade de aplicação de soluções alternativas de resolução de demandas por parte do Estado bem como dos resultados positivos alcançados por alguns entes públicos que optaram pelo não ajuizamento indiscriminado de demandas. Conclui o trabalho reforçando a

necessidade de investimento dos entes federados, em especial os municípios, em instrumentos legislativos que permitam a aplicação dos meios extrajudiciais de cobrança dos créditos tributários.

**PALAVRAS-CHAVE:** Fazenda Pública. Tributos. Arrecadação. Inadimplência. Meios alternativos.

**ABSTRACT:** This article deals with the need to improve the collection processes of farm credits, especially through the application of alternative solutions for the resolution of conflicts, such as mediation, conciliation and protest of titles. The work takes care, initially, to synthesize the main sources of resources to support state activities, conceptualizing taxes and commenting on the tax species. Next, it deals with the work on the default of taxpayers and the forms of collection and conflict resolution available to the Public Power. Finally, it deals with the need to apply alternative solutions for the resolution of demands by the State, as well as the positive results achieved by some public entities that opted not to file indiscriminately of demands. It concludes the work by reinforcing the need for investment by federated entities, especially municipalities, in legislative instruments that allow the application of extrajudicial means of collecting tax credits.

**KEYWORDS:** Public farm. Taxes. Collection. Default. Alternative means.

## **INTRODUÇÃO**

O Poder Judiciário brasileiro encontra-se em situação caótica: são milhões de procedimentos judiciais em andamento que aguardam solução, sendo que, por trás dos processos, existem pessoas que esperam, às vezes por anos, para terem suas demandas solucionadas pelo Estado. Dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça informam que o percentual de congestionamento do Poder Judiciário gira em torno de 87%, o que demonstra que, de cada 10 ações, aproximadamente 8 estão paradas.

Ainda de acordo com o Conselho Nacional de Justiça, os maiores litigantes junto ao Poder Judiciário brasileiro são as Fazendas Públicas, de todas os entes federados, que todos os anos ingressam com verdadeiras avalanches de procedimentos, especialmente para cobrança de créditos tributários.

Além do grande número de ações, as Fazendas Públicas raramente fazem acordos, tampouco optam por meios alternativos de solução de conflitos, muitas vezes por ausência de normas locais que permitam a utilização de outros recursos para além dos procedimentos judiciais, levando-se em conta que toda a atividade administrativa está umbilicalmente ligada ao princípio da legalidade.

É urgente, portanto, que os entes federados busquem incluir em seus ordenamentos jurídicos a utilização de meios alternativos de soluções de conflitos, o que traria melhoras na arrecadação, bem como a redução dos gastos com a manutenção de demandas judiciais que permanecem, muitas vezes, décadas no Judiciário sem solução.

## **1 DA ARRECAÇÃO DE RECURSOS POR PARTE DA FAZENDA PÚBLICA**

Os entes públicos, de quaisquer das esferas – federal, estadual ou municipal – têm mandatos constitucionais a cumprir, tendo por dever institucional atender a demandas públicas por saúde, educação, segurança pública, entre tantas outras, sendo, pois, missão precípua da Administração Pública, ao menos na visão do constituinte, promover a pacificação das relações sociais por meio da adequada distribuição de serviços públicos.

É certo, porém, que todas as atividades a serem desenvolvidas pelo Poder Público demandam o dispêndio de recursos financeiros, tendo em conta que todo direito tem um custo, como salientam Stephen Holmes e Cass R. Sunstein (2019)[4], de sorte que, remontando às lições dos mencionados autores, “a liberdade depende dos impostos”.

Saliente-se que a atividade estatal não gera riquezas, ou seja, a Administração Pública não

tem, aos moldes dos entes privados, a finalidade de obter lucros com suas atividades a fim de distribuí-los aos seus investidores. Aliás, a própria Constituição Federal deixa isso bem claro quando, no art. 173[5], impõe ao Estado o dever de abster-se da execução direta de atividades econômicas, salvo quando o exigir a segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Certeiro, nesse ponto, o comentário de Leandro Paulsen:

O modo de ver a tributação alterou-se muito nas últimas décadas. Já não se sustentam os sentimentos de pura e simples rejeição à tributação. A figura de Robin Hood, que em algumas versões atacava os coletores de impostos para devolver o dinheiro ao povo, hoje já não faz sentido.

A tributação, em Estados democráticos e sociais, é instrumento da sociedade para a consecução dos seus próprios objetivos. Pagar tributo não é mais uma submissão ao Estado, tampouco um mal necessário. Conforme ensinou OLIVER WENDELL HOLMES JR., 'Taxes are what we pay for civilized society' (2019, s.n.).

No mesmo sentido a lição de Paulo Caliendo:

Com o surgimento do Estado Democrático de Direito, consolida-se a ideia de que a defesa dos direitos individuais deve e pode ser realizada por meio de políticas ativas do Estado e não apenas de limitações à ação estatal. Cabe ao Estado, inclusive mediante a utilização de políticas fiscais, induzir a concretização de direitos fundamentais e tarefas públicas. Desse modo, tem se pensado no uso de tributos como forma de proteção do meio ambiente, de estímulo à família, incentivo à cultura, entre outros (2019, p. 56-57).

Diante de tal quadro, a principal fonte de receitas do Poder Público são os tributos por ele arrecadados. Evidente, portanto, que a atividade estatal depende, quase que exclusivamente, de financiamento coletivo, o que significa dizer que, quando um indivíduo

paga um tributo, contribui para a formação do fundo público de financiamento das atividades estatais.

## 1.1 DO CONCEITO DE TRIBUTO

O Código Tributário Nacional, mais precisamente em seu art. 3º, conceitua tributo como sendo “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

A grande característica dos tributos é a sua *compulsoriedade*. Como já dito alhures, por se tratarem da maior fonte de financiamento das atividades da Poder Público, é compreensível que o legislador tenha optado por não deixar o pagamento ao alvitre do contribuinte, haja vista que, de bom grado, nem todos encontrariam motivações suficientes para pagar tributos.

A respeito do tema leciona Paulo de Barros Carvalho:

Outras vezes, vamos deparar o étimo ‘tributo’ querendo mencionar não mais uma soma em moeda, mas o comportamento de certa pessoa, física ou jurídica, que se consubstancia no pagamento de determinada importância pecuniária. A ênfase, neste passo, não incide no dinheiro em si, antes recai no proceder de conduzi-lo ao lugar preestabelecido para solver-se o débito (2019, p. 61).

Além da compulsoriedade, outra característica importante dos tributos é a *natureza pecuniária*, significando dizer que a quitação das obrigações tributárias dar-se-á, unicamente, em dinheiro, ou, valendo-se dos termos da lei, “em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir”.

Tal disposição legal é deveras relevante, haja vista que a própria conformação dos negócios executados pelo Poder Público dificulta imensamente a transação envolvendo objetos

diferentes do dinheiro, por exemplo, bens imóveis, cuja alienação, ressalvadas raras exceções, demanda a realização de licitação[6].

Cumpra ainda ressaltar que os tributos *não podem constituir sanção por ato ilícito*, o que acarreta a impossibilidade de se atribuir natureza tributária a multas aplicadas aos contribuintes, bem como quaisquer outras punições pecuniárias previstas em lei como contraprestações oriundas da prática de atos contrários à lei. Valemo-nos, novamente, do escólio de Paulo de Barros Carvalho:

Traço sumamente relevante para a compreensão de ‘tributo’ está objetivado nessa frase, em que se determina a feição de licitude para o fato que desencadeia o nascimento da obrigação tributária. Foi oportuna a lembrança, uma vez que os acontecimentos ilícitos vêm sempre atrelados a uma providência sancionatória e, fixando o caráter lícito do evento, separa-se, com nitidez, a relação jurídica do tributo da relação jurídica atinente às penalidades exigidas pelo descumprimento de deveres tributários. Como são idênticos os vínculos, isoladamente observados, é pela associação ao fato que lhe deu origem que vamos conhecer a índole da relação (2019, p. 66-67).

Por fim, é preciso dizer que somente podem ser exigidos os tributos *instituídos em lei*, sendo certo que, aqui, quis o legislador valer-se da expressão lei *stricto sensu*, de forma que são válidos apenas os tributos instituídos por lei ordinária ou, em alguns casos, por lei complementar. Tal disposição respeita o *princípio da legalidade*, haja vista que, nos termos do art. 5º, inc. II da Constituição Federal, ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude de lei.

Ademais, toda a atividade da Administração Pública está umbilicalmente ligada ao princípio da legalidade, cabendo ao administrador público fazer apenas o que lei expressamente autoriza, conforme determina o art. 37, *caput* da Constituição Federal. Importante salientar que, especificamente no que concerne à matéria tributária, o art. 150, inc. I da Constituição

Federal veda aos entes públicos instituir ou aumentar tributos sem lei que o estabeleça.

Não se pode olvidar, ainda, que os tributos só podem ser cobrados mediante *atividade administrativa plenamente vinculada*, o que significa dizer, como salienta Leandro Paulsen (2019, p. 50-51), que somente as pessoas jurídicas de direito público podem figurar no polo ativo da obrigação tributária, bem como que, nessa condição, deve a pessoa jurídica responsável observar estritamente os termos da lei, não cabendo aqui, juízos discricionários de conveniência e oportunidade.

## 1.2 DAS ESPÉCIES DE TRIBUTOS

O art. 145 da Constituição Federal estabelece que União, Estados, Distrito Federal e Municípios poderão instituir os seguintes tributos: *impostos, taxas e contribuições de melhoria*. A mesma disposição consta do art. 5º do Código Tributário Nacional.

Falemos, na sequência, algumas linhas sobre cada uma das espécies indicadas na legislação.

### 1.2.1 Dos impostos

O conceito de imposto consta do art. 16 do Código Tributário Nacional: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Lembrando que os impostos, por serem tributos, possuem natureza compulsória e devem ser pagos em moeda corrente, por meio de atividade administrativa plenamente vinculada. Como característica própria, os impostos têm fato gerador descrito em lei, mas não possuem destinação específica descrita na lei instituidora, de maneira que podem ser distribuídos conforme a necessidade do ente arrecadador.

Sobre o tema leciona Roberto Caparroz:

Os impostos são, portanto, tributos não vinculados, tanto em razão da atividade estatal quanto no que se refere à destinação dos recursos arrecadados.

Isso implica que os valores relativos a impostos, em regra, ingressam no caixa da Fazenda Pública e serão gastos de acordo com o previsto nas respectivas leis orçamentárias.

Da definição se pode inferir que os impostos não implicam contrapartida estatal, o que, apesar de incontroverso, merece breves comentários (2019, p. 104).

Os impostos constituem a maior parte da arrecadação tributária realizada pela Fazenda Pública. De acordo com dados divulgados pela Receita Federal<sup>[7]</sup> para maio de 2022, a arrecadação tributária, entre janeiro e maio de 2022, foi de 908.555 milhões de reais, sendo que, desse montante, 372.326 milhões de reais originaram-se de impostos, significando, portanto, 40,98% da arrecadação total.

A Constituição Federal atribui a cada ente da federação competência para instituição de impostos.

À *União*, nos termos do art. 153, compete a instituição dos seguintes impostos: importação de produtos estrangeiros; exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; renda e proventos de qualquer natureza; produtos industrializados; operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; propriedade territorial rural; grandes fortunas.

Os Estados e o Distrito Federal, em conformidade com o disposto no art. 155, poderão instituir impostos sobre transmissão *causa mortis* e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e propriedade de veículos automotores.

Aos *Municípios*, o art. 156 do Texto Constitucional assegura a possibilidade de instituir

impostos que tenham como fato gerador a propriedade predial e territorial urbana; a transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; e a prestação de serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II da Constituição Federal.

### 1.2.2 Das taxas

As taxas, por seu turno, têm como fato gerador “o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição”, como consta do art. 145, inc. II da Constituição Federal, bem como do art. 77 do Código Tributário Nacional.

Por *poder de polícia* há que se entender o exercício, por parte do Poder Público, de prerrogativas, a ele atribuídas por lei, com o objetivo de restringir direitos individuais para assegurar a proteção do interesse público. A título de exemplo, há exercício do poder de polícia quando a autoridade ambiental aplica multa em indivíduo que despejou lixo em terreno baldio, haja vista que tal atitude pode causar danos ao meio ambiente e às pessoas próximas ao local de depósito dos dejetos.

Marcelo Caetano<sup>[8]</sup> conceitua o poder de polícia da seguinte forma:

É o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir (*Apud* CARVALHO FILHO, 2019, p. 172).

Na mesma esteira escreve Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O tema relativo ao poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a

Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia (2019, p. 314).

Para que o Estado possa exercer as prerrogativas legais a ele atribuídas e assegurar a prevalência do interesse público, é preciso a constituição de toda uma estrutura de pessoal e equipamentos, o que demanda gastos. Desta forma, a Constituição Federal permite aos entes públicos a cobrança de taxas dos usuários de serviços públicos, como forma de constituir fonte de financiamento das atividades estatais.

Luís Eduardo Schoueri ressalta que as taxas são devidas por todo aquele que, de alguma forma, tenha causado “uma despesa estatal” (2019, p. 346).

Outra possibilidade de cobrança de taxas decorre do oferecimento de serviços públicos específicos e divisíveis aos contribuintes. Assim, ao contrário dos impostos, a cobrança de taxas somente pode ocorrer a partir de uma contraprestação estatal em favor do contribuinte, diferentemente dos impostos, que não demandam tal correspondência entre arrecadação e serviço prestado.

Alexandre Mazza salienta que

[...] as citadas normas emitem um comando ao legislador infraconstitucional para que este, ao eleger a base de cálculo da taxa, observe a necessária correlação lógica que deve haver entre a base de cálculo da taxa e sua hipótese de incidência. Isso porque a taxa deve ser cobrada sobre uma grandeza econômica capaz de quantificar o custo da atividade estatal causadora da instituição do tributo (2019, p. 216-217).

Além da contraprestação específica, as taxas só podem decorrer de serviços que sejam divisíveis aos contribuintes, o que significa dizer que deve ser possível quantificar o *quantum* do serviço público cada contribuinte utilizou e, dessa forma, atribuir a ele a obrigação de pagar o referido tributo. Desta sorte, as taxas devem ser cobradas a partir de serviços

oferecidos *uti singuli*, e não *uti universi*.

A título de exemplo, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional a cobrança de *taxa de segurança contra incêndio e de aprovação de projetos de construção*, conhecida comumente por Taxa de Bombeiro, instituída pelo Estado de Sergipe, por considerar a base de cálculo do mencionado tributo genérica. Eis a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. LEI SERGIPANA N. 4.184/1999. INSTITUIÇÃO DE TAXAS REMUNERATÓRIAS DE ATIVIDADES DE ÓRGÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA. CORPO DE BOMBEIROS MILITAR. TAXA ANUAL DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E DE APROVAÇÃO DE PROJETOS DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE SISTEMAS DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. As taxas são tributos vinculados a atividade estatal dirigida a sujeito identificado ou identificável, podendo decorrer do exercício do poder de polícia titularizado pelo ente arrecadador ou da utilização de serviço público específico e divisível posto à disposição do contribuinte. 2. A instituição de taxa exige que os serviços públicos por ela remunerados cumulem os requisitos de especificidade e divisibilidade. Os serviços autorizadores de cobrança de taxas não podem ser prestados de forma geral e indistinta a toda a coletividade (*uti universi*), mas apenas à parcela específica que dele frui, efetiva ou potencialmente, de modo individualizado e mensurável (*uti singuli*). 3. A taxa anual de segurança contra incêndio tem como fato gerador a prestação de atividade essencial geral e indivisível pelo corpo de bombeiros, sendo de utilidade genérica, devendo ser custeada pela receita dos impostos. 4. Taxa de aprovação de projetos de construção pelo exercício de poder de polícia. A análise de projetos de sistemas de prevenção contra incêndio e pânico é serviço público antecedente e preparatório de prática do ato de polícia, concretizado na aprovação ou não do projeto e, conseqüentemente, na autorização ou não de se obterem licenças e alvarás de construção. Serviços preparatórios específicos e divisíveis, voltados diretamente ao contribuinte que pretende edificar em Sergipe, podendo ser custeados por taxas. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente (ADI nº 2908 SE, DJ: 11/10/2019).

Aliás, em relação ao tema do acórdão citado, fixou o Supremo Tribunal Federal o *Tema de Repercussão Geral nº 16*<sup>[9]</sup>, tendo como *leading case* o acórdão proferido no RE nº 643.247, reafirmando a inconstitucionalidade da cobrança de taxa por serviços indivisíveis, bem como a necessidade de custeio do referido serviço por meio de imposto.

### 1.2.3 Das contribuições de melhoria

As contribuições de melhoria, nos termos do art. 145, inc. III da Constituição Federal, destinam-se ao custeio de obras públicas que, ao seu final, tenham acarretado valorização imobiliária ao contribuinte.

Helena Taveira Torres salienta que as contribuições de melhoria são “o típico e perfeito tributo especial” (2018, p. 1.709), não sendo imposto por não ter a capacidade contributiva como critério informativo, nem taxa, porque não tem a finalidade de custear uma obra pública, sendo obrigados a pagar a referida contribuição apenas os proprietários beneficiados com a valorização de seus imóveis a partir de uma obra pública.

Eduardo Sabbag (2018, p. 92) ressalta que a contribuição de melhoria foi introduzida no ordenamento jurídico a partir da entrada em vigor da Constituição de 1934. Posteriormente, em 1966, o tema veio a ser tratado pelo Código Tributário Nacional, que conceituou o tributo em questão, mais precisamente no art. 81, da seguinte forma:

Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

O conceito de contribuição de melhoria foi mais bem detalhado a partir da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 165/1967, o qual previu, em seu art. 1º, o fato gerador do tributo como

sendo a realização de obras públicas com a conseqüente valorização imobiliária, bem como, em seu art. 2º, quais obras públicas gerariam a obrigação tributária, para o proprietário do imóvel beneficiado, de pagamento de contribuição de melhoria:

Art. 2º. Será devida a Contribuição de Melhoria, no caso de valorização de imóveis de propriedade privada, em virtude de qualquer das seguintes obras públicas:

- I - abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;
- II - construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;
- III - construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;
- IV - serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;
- V - proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento de drenagem em geral, diques, cais, desobstrução de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;
- VI - construção de estradas de ferro e construção, pavimentação e melhoramento de estradas de rodagem;
- VII - construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;
- VIII - aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações em desenvolvimento de plano de aspecto paisagístico.

Relevante, pois, nessa oportunidade, salientar que a cobrança da contribuição de melhoria

somente poderá ser feita após a *apuração da valorização do imóvel beneficiado com a obra pública*, em conformidade com o disposto no art. 3º do Decreto-Lei nº 165/1967, não sendo, pois, possível, a cobrança do tributo a partir do rateio do custo final da obra. Sobre o tema decidiu o Tribunal de Justiça de São Paulo:

EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA. INEXIGÊNCIA. TRIBUTO QUE TEVE POR BASE DE CÁLCULO O CUSTO TOTAL DA OBRA, SEM EFETIVA APURAÇÃO DA VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA. AUSENTE LEI ESPECÍFICA. PRECEDENTES. APELAÇÃO PROVIDA, COM EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO. Fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização de imóvel decorrente da implementação de obra pública, sendo imprescindível sua demonstração e discriminação para a cobrança do tributo retributivo (TJSP, APELAÇÃO CÍVEL Nº 0018478-19.2011.8.26.0019, DJ: 12/07/2022).

APELAÇÃO. Embargos à execução fiscal – Contribuição de Melhoria – Exercício de 2016. Obra de pavimentação asfáltica. Adoção do custo da obra pública como critério de cálculo do tributo. Descabimento. Inobservância do disposto nos arts. 81 e 82 do CTN. Recurso não provido (TJSP, APELAÇÃO CÍVEL Nº 1002255-13.2019.8.26.0271, DJ: 28/06/2022).

Assim como as demais espécies tributárias, as contribuições de melhoria devem respeitar o princípio da legalidade, de forma que somente podem ser instituídas e, logicamente, exigidas, a partir de lei, de iniciativa da entidade da federação responsável pela execução da obra pública. Alexandre Mazza (2019, p. 236) salienta que não há óbices, quando se trata de obras executadas pela União, que haja a instituição de contribuição de melhoria por medida provisória.

#### 1.2.4 Da competência tributária residual

A Constituição Federal, nos termos do disposto nos art. 148 e 149, atribui à União competência residual para, por meio de lei complementar, instituir empréstimos compulsórios, contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico,

além de contribuições de interesse das categorias profissionais e econômicas.

A título de exemplo, é possível mencionar as contribuições devidas à Previdência Social (Lei Federal nº 8.212/1991), a contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre os combustíveis (Lei Federal nº 10.336/2001) e as contribuições sindicais (CLT, art. 578).

## **2 DA INADIMPLÊNCIA TRIBUTÁRIA: FORMAS DE SOLUÇÃO DOS CONFLITOS E COBRANÇA DOS CRÉDITOS FAZENDÁRIOS**

A despeito das várias fontes de arrecadação, de natureza tributária, apresentadas nas linhas anteriores, é certo que nem todos os contribuintes cumprem, rigorosamente, com suas obrigações tributárias. A inadimplência geral no Brasil, especialmente após a pandemia, atingiu níveis elevados, chegando, em junho de 2022, a atingir 66,1 milhões de brasileiros, de acordo com o Boletim Econômico do Serasa[10]. TJSP, APELAÇÃO CÍVEL Nº 1002255-13.2019.8.26.0271, DJ: 28/06/2022

De acordo com a Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC)[11], divulgada pela Confederação Nacional do Comércio, o maior índice de débitos dos brasileiros refere-se a gastos com cartão de crédito, sendo que, entre a população que ganha até 10 salários mínimos, chega a atingir 87,6%; já entre aqueles que ganham mais de 10 salários mínimos, chega a 85,8%.

É de notório conhecimento que, quando o indivíduo fica sem recursos, ele invariavelmente opta por suprir suas necessidades básicas, abandonando pagamentos por ele considerados “supérfluos”, o que atinge, especialmente, débitos de natureza bancária e débitos de origem tributária.

A inadimplência tributária atinge todos os entes da federação, mas, em especial, os municípios, que, a despeito de terem recebido do constituinte muitas atribuições, ficaram com menor fatia da divisão tributária. De acordo com dados divulgados pela Câmara dos

Deputados[12], a União fica com aproximadamente 65% dos tributos arrecadados, sendo restante dividido entre os Estados (aproximadamente 27%) e os Municípios (aproximadamente 8%).

Evidente, portanto, que a inadimplência tributária atinge, principalmente, os Municípios. A título de exemplo, o Sindicato dos Contabilistas do Estado de São Paulo (SINDCONT-SP)[13] informou que, ao final dos exercícios fiscais de 2020 e 2021, o Município de Piracicaba divulgou dados informando que a inadimplência tributária alcançou 102,5 milhões de reais, sendo 79,7 milhões de reais relativos a não pagamento de IPTU, e 22,8 milhões oriundos de inadimplência de ISSQN.

Por exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000)[14], para evitar punições por renúncia injustificada de receita, deve o administrador público buscar solver a inadimplência tributária, ou, ao menos, minorá-la. O principal instrumento à disposição da Fazenda Pública para cobrança de débitos de natureza tributária é o *procedimento judicial de execução fiscal*, previsto na Lei Federal nº 6.830/1980.

## 2.1. DAS FORMAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Um conflito surge quando existem interesses antagônicos incidindo sobre um mesmo objeto, material ou imaterial, de forma a impedir a evolução do objeto enquanto houver um impasse sobre quais os próximos passos a serem seguidos. Marcelo Perine (1992) a ideia de conflito, chamada por ele de crise, está ligada à ideia de temporalidade, haja vista que reflete os conflitos humanos entre passado e presente, na busca do melhor entendimento acerca da modernidade.

É preciso, pois, encontrar meios para solução dos conflitos. Dentre as propostas para solução de crises, podemos citar os modelos *autocompositivos*, os modelos *heterocompositivos* e a *autotutela*.

A *autocomposição* se dá quando as próprias partes envolvidas no conflito conseguem chegar a bom termo e encerrar a demanda, sem a necessidade de interferência de terceiros. Como exemplo de instrumentos a favor da autocomposição, podemos citar a *mediação* e a *conciliação*, os quais buscam aproximar as partes para que, debatendo sobre o litígio, consigam, por si próprias, encerrar a demanda.

Elpídio Donizetti (2015, p. 125) salienta que tanto a mediação quanto a conciliação são técnicas de estímulo à conciliação. Para o autor, os mencionados instrumentos diferenciam-se apenas pelo método: enquanto que na mediação o objetivo é fazer com que as partes discutam sobre as causas do problema em que estão envolvidas, sendo o acordo mera consequência, na conciliação o objetivo principal é o acordo entre as partes, não importando quais meios serão utilizados para tanto. Reforça o autor, contudo, que o resultado “acaba sendo o mesmo”.

A Lei Federal nº 13.140/2015 regulamentou a mediação para solução de controvérsias entre particulares, bem como quando houver conflitos envolvendo o Poder Público. A referida lei conceitua a mediação da seguinte forma:

Art. 1º. [...]

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

Na via contrária dos métodos autocompositivos, a *heterocomposição* tem lugar a partir do momento em que as partes esgotaram todas as tentativas de, por elas mesmas, colocar fim à demanda, ou se houve resposta negativa à tentativa de aproximação dos litigantes. Há, portanto, a necessidade de intervenção de terceiros com capacidade de solver a desavença. Aparecem, aqui, a *arbitragem* e os *procedimentos judiciais*.

A arbitragem é regulada pela Lei Federal nº 9.307/1996, podendo ser utilizada para solução de conflitos que envolvam direitos patrimoniais disponíveis, como preconiza o art. 1º da mencionada lei. O árbitro é uma pessoa capaz e que, gozando da confiança das partes, recebe, por instrumento contratual (convenção de arbitragem), poderes para decidir a contenda, emitindo um documento chamado de sentença arbitral.

A sentença arbitral, nos termos do art. 31 da Lei Federal nº 9.307/1996, “produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário”, constituindo-se em título executivo em favor da parte que obteve uma tutela condenatória.

No que concerne à intervenção do Poder Judiciário para solução de conflitos, existem diversos instrumentos previstos nas legislações de regência, a depender da natureza da contenda. Neste caso, a intervenção se dá por parte do Estado, representado pelo juiz, que profere decisão sobre os termos da demanda a partir de um conjunto de atos chamado de *processo*.

Tratando, especificamente, dos conflitos envolvendo débitos tributários da Fazenda Pública, a intervenção judicial é regulamentada pela Lei Federal nº 6.830/1980, conhecida como Lei de Execução Fiscal, a qual será analisada com mais vagar no tópico seguinte.

Há que se mencionar, ao final, a possibilidade de solução dos conflitos por meio da utilização das próprias forças, respeitados, obviamente, os limites impostos pela legislação, o que se constitui no exercício da *autotutela*. A título de exemplo, pode ser citado o *desforço pessoal imediato*, previsto no art. 1.210, §1º[15] do Código Civil, que permite à parte prejudicada valer-se de suas próprias forças para defender sua posse, o que se reflete na colocação de câmeras de vigilância ou de cerca elétrica[16].

Outro exemplo de autotutela é o exercício do poder de polícia por parte do Poder Público. Amparado em disposições legais emitidas pelos entes federados, pode o Administração

Pública adotar procedimentos para garantir a segurança de pessoas e bens, por exemplo, demolindo construções irregulares, promovendo a limpeza de terrenos ou aplicando multas por excesso de velocidade nas vias públicas[17].

## 2.2 DA COBRANÇA JUDICIAL DOS CRÉDITOS FAZENDÁRIOS POR MEIO DA EXECUÇÃO FISCAL

A principal forma de solução de conflitos, no Brasil, ainda é a via judicial. E a cobrança dos créditos fazendários não escapa a tal regra, haja vista que a maior parte das demandas envolvendo a Fazenda Pública são encaminhadas ao Judiciário. De acordo com o relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021, p. 176-180) para o ano de 2020, os procedimentos de execução fiscal representavam 36% dos casos pendentes e 68% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87% e duração média de 8 anos e 1 mês.

Informa o Conselho Nacional de Justiça:

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 já cobradas por outras vias e, por consequência, com menor probabilidade de recuperação (JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021, p. 175).

A cobrança de créditos fazendários passa, como já dito, pelas disposições da Lei Federal nº 6.830/1980, que prevê os procedimentos necessários para a cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários que têm o Poder Público como titular. Sobre o tema escrevem Maria Macena de Oliveira e Bruno Bastos de Oliveira:

Para promover a efetividade dessa tutela, o Estado pode valer-se da execução direta ou sub-rogação, que consiste na atuação do juiz de forma direta sobre o bem que é objeto da obrigação, e da execução indireta ou coerção, que ocorre por meio da realização de coação sobre o devedor, para que cumpra a obrigação.

Dessa forma, para que a efetividade seja alcançada, é crucial que seja observado o devido processo legal, com todas as garantias previstas em lei, sobretudo disciplinadas na Lei Maior, a fim de que as medidas executivas sejam desempenhadas de forma justa. Por outro lado, cumpre salientar nesse ponto que, quando maior a flexibilidade conferida ao magistrado, maiores são as chances de sucesso da tutela executiva (2022, s.n.).

De acordo com as disposições da Lei Federal nº 6.830/1980, a cobrança judicial dos créditos fazendários passa por duas fases, sendo, a primeira, administrativa e, a segunda, propriamente judicial.

Primeiramente, não sendo quitados, pelo contribuinte, os débitos para com a Fazenda Pública dentro dos prazos legalmente estabelecidos, o valor devido, com as atualizações necessárias, deverá ser inserido na chamada Dívida Ativa, gerando, assim, um título executivo judicial nominado Certidão de Dívida Ativa ou, simplesmente, CDA.

A dívida ativa de natureza tributária, que interessa mais de perto a esta pesquisa, está conceituada no art. 39, §2º da Lei Federal nº 4.320/1964:

Art. 39. [...]

§2º. Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e 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, laudêmos, 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 sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

No mesmo sentido dispõe o art. 201 do Código Tributário Nacional:

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Lançado em dívida ativa o crédito tributário, será o contribuinte será notificado a efetuar o pagamento, podendo, ainda, apresentar defesa administrativa com o objetivo de desconstituir ou alterar o valor do lançamento. O prazo máximo para tais providências é de 180 dias (Lei Federal nº 6.830/1980, art. 2º, §3º), sendo que, vencido tal prazo, o procedimento torna-se judicial por meio da propositura de ação de execução fiscal.

Distribuída a execução fiscal, e estado em ordem os documentos a ela anexados, o juiz responsável determinará a citação do executado para que, no prazo de 5 dias, pague o valor exigido ou promova a garantia da execução, por meio da penhora de bens ou de outras garantias que sejam aceitas pelo exequente (Lei Federal nº 6.830/1980, art. 8º e 9º).

Não ocorrendo o pagamento ou a garantia do Juízo, será determinada a penhora dos bens do executado (Lei Federal nº 6.830/1980, art. 10), devendo a penhora obedecer a ordem de preferência disposta na lei (Lei Federal nº 6.830/1980, art. 11).

Garantido o Juízo, assegura-se ao executado a apresentação, no prazo de 30 dias, de *embargos à execução* (Lei Federal nº 6.830/1980, art. 16), garantindo-se ao exequente o mesmo prazo para impugnação (Lei Federal nº 6.830/1980, art. 17), julgando-se na sequência, caso não haja necessidade de dilação probatória.

Procedentes os embargos, extingue-se a execução fiscal, podendo a Fazenda Pública apresentar recurso de apelação, além da remessa necessária prevista no art. 496, inc. I do Código de Processo Civil.

Ausentes ou improcedentes os embargos, prossegue a execução fiscal até satisfação dos interesses do credor (Lei Federal nº 6.830/1980, art. 19), ressaltando-se que o crédito de natureza tributária não está sujeito a concurso de credores (Lei Federal nº 6.830/1980, art. 29).

### **3 DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E SUA APLICAÇÃO À FAZENDA PÚBLICA**

Como já dito nas linhas anteriores, as medidas judiciais ainda são a principal forma de cobrança dos débitos fazendários, representando, inclusive, a maior parte das medidas judiciais que têm como parte a Fazenda Pública. Como já dito nas linhas anteriores, as execuções fiscais significavam, em 2020, 68% das execuções pendentes no judiciário (JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021, p. 176-180), significando que a cada 10 execuções, 7 têm a Fazenda Pública como parte.

Segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (100 MAIORES LITIGANTES, 2012), os maiores litigantes do Brasil são a União, a Caixa Econômica Federal, o INSS e os Municípios. Analisando os dados divulgados, é possível verificar que o serviço público federal era parte em 12,14% de todas as ações propostas no Poder Judiciário, o setor público estadual em 3,75% e o setor público municipal em 6,88%.

Bastante evidente que os assuntos fazendários ocupam parte significativa da atuação do Poder Judiciário. Colaboram para tal situação o fato de que o Poder Público tem isenção de custas judiciais (Lei Federal nº 9.289/1996, art. 4º, inc. I), bem como a necessidade de amparo legal para não propositura de demandas e para desistência de ações em andamento ou de prazo recursal.

A União, como restará detalhado mais adiante, possui legislação específica que permite o não ajuizamento de demandas, bem como a desistência de demandas em andamento, a depender do valor do crédito. Entretanto, nem todos os Estados, tampouco todos os Municípios, possuem legislações semelhantes, de maneira que, em respeito ao princípio da legalidade, as assessorias jurídicas veem-se de mãos atadas e acabam propondo ações de valor irrisório, bem como apresentando recursos que, em grande parte, são meramente protelatórios.

### 3.1 DA LEI FEDERAL Nº 9.469/1997 E DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS UTILIZADOS PELA FAZENDA PÚBLICA FEDERAL

Sendo a Fazenda Pública Federal um dos grandes litigantes do Poder Judiciário brasileiro, e devido ao altíssimo custos de cada procedimento judicial, muitas vezes superior ao valor buscado, viu-se a necessidade de criar mecanismos para possibilitar a não propositura, bem como a desistência, de medidas judiciais consideradas de pequeno valor.

Por meio da Lei Federal nº 9.469/1997, a Advocacia-Geral da União recebeu autorização legal para adotar medidas de prevenção de litígios judiciais, bem como buscar soluções alternativas para recebimento de créditos considerados de pequeno valor e que, judicializados, trariam prejuízo aos cofres públicos em razão dos gastos para manutenção do processo.

Fazemos coro, aqui, às palavras de Elpídio Donizetti:

É com bons olhos, aliás, que se vê a divulgação, valorização e incentivo à utilização dos meios alternativos de pacificação social. Ninguém melhor do que as próprias partes para, juntas ou com auxílio de terceira pessoa, encontrar a solução mais adequada, justa e eficaz ao conflito. Deve-se abandonar de uma vez por todas a crença de que apenas o juiz está apto a solucionar todo e qualquer impasse da vida cotidiana (2015, p. 124).

Nessa seara encontra-se a redação do art. 1º da Lei Federal nº 9.469/1997:

Art. 1º. O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

De acordo com o Decreto Federal nº 10.201/2020, a regra constante do art. 1º da Lei Federal nº 9.469/1997 aplica-se para créditos tributários inferiores a 50 milhões de reais, sendo que, para créditos iguais ou superiores ao mencionado valor, a medida dependerá de autorização, além do Advogado-Geral da União, do Ministro de Estado “a cuja competência estiver afeto o assunto” (Decreto Federal nº 10.201/2020, art. 2º, §1º).

A Lei Federal nº 9.469/1997 prevê, como medidas alternativas à propositura de demandas judiciais consideradas de baixo valor, a criação de câmaras especializadas para análise da possibilidade de realização extrajudicial de acordos ou transações (art. 1º, §1º), além da possibilidade de não ajuizamento de ações, não interposição de recursos e desistência de demandas em curso (art. 1º-A).

Outro ponto bastante importante da Lei Federal nº 9.469/1997 é a possibilidade de reconhecimento administrativo da prescrição de créditos tributários, oportunidade em que a assessoria jurídica pode deixar de propor demandas ou desistir de demandas já em andamento (art. 1º-C).

A solução extrajudicial dos conflitos envolvendo créditos tributários da União passa pela necessidade de realização de *termo de ajustamento de conduta*, nos termos do art. 4º-A da Lei Federal nº 9.469/1997, devendo constar obrigatoriamente do referido documento: a descrição das obrigações assumidas; o prazo e o modo para o cumprimento das obrigações; a forma de fiscalização da sua observância; os fundamentos de fato e de direito; e a previsão de multa ou de sanção administrativa, no caso de seu descumprimento.

### 3.2 DA NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS ALTERNATIVAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS PELOS DEMAIS ENTES DA FEDERAÇÃO

Além da União, Estados e Municípios, como já dito nas linhas anteriores, também fazem parte do rol de grandes litigantes do Poder Judiciário brasileiro. Desta forma, é necessário que os demais entes da federação, aos moldes do modelo adotado pela União, buscassem, por meio de leis locais, construir modelos próprios de evitar a propositura de medidas judiciais cujo valor da causa não compense os custos com a manutenção do processo.

A esta altura da história, resta bastante evidente que demandar judicialmente nem sempre é a melhor solução para a contenda, haja vista que, por força de acordos extrajudiciais, os conflitos resolvem-se de forma mais rápida e mais satisfatória para as partes envolvidas, além de diminuir os custos com a manutenção do processo.

Importante a admoestação feita por Juliana Raquel Nunes, Maria Macena de Oliveira, Luiz Henrique Barbante Franzé e Nilton Carlos de Almeida Coutinho:

Apesar da negociação ser um instrumento muito comum, não é fácil conduzi-la de modo satisfatório, já que, na maioria das vezes, as pessoas optam pelo método da barganha, o que acaba por causar desgaste, angústia e aborrecimento. Facilmente a iniciativa transforma-se em uma disputa de vontades, na qual aquele que assume um posicionamento mais eminente, resistindo por mais tempo, angaria melhores resultados (2022, s.n.).

Ainda a respeito do tema o escólio de Rennan Faria Krüger Thamay:

Novos contornos são vislumbrados na jurisdição em tempos pós-modernos, que não mais se amoldam à jurisdição caracterizada pela apatia do julgador, que hoje é ativo, participativo e altamente comprometido com a prestação efetiva da tutela jurisdicional, adequada e justa, comprometida com a realização da Constituição, das políticas públicas e dos direitos humano-fundamentais. Alteram-se os limites da jurisdição, alargando-se, para que o processo

se transforme em um instrumento democrático efetivo (2021, p. 84-85).

Como já esclarecido nas linhas anteriores, a taxa de congestionamento do Judiciário, no ano de 2020, segundo dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (JUSTIÇA EM NÚMEROS, 2021, p. 176-180), era de 87%, o que leva à urgente necessidade de incentivar os litigantes a buscarem resolver suas demandas sem a participação do Estado-juiz. É preciso desmistificar a ideia de que apenas a decisão proferida por um juiz é capaz de promover a pacificação social.

Leciona Cássio Scarpinella Bueno:

O incentivo aos meios alternativos de solução de conflitos não quer significar e não pode querer ser entendido, contudo, como se a prestação da tutela jurisdicional pelo Estado-juiz, no exercício de sua função típica, seja uma ‘justiça’ de segunda classe ou antiquada, representativa, necessariamente, de formas e ritos formais que remontam ao passado do direito processual civil, quiçá às suas origens. Que ela pode ser residual, no sentido de que os interessados buscaram, de todas as maneiras, uma composição consensual e não a conseguiram, devendo, por isso, reportar-se ao Poder Judiciário, é uma constatação que não pode ser negada. A mentalidade, entretanto, não pode ser a de uma derrota apriorística, fadados os interessados a se perderem nos escaninhos judiciais. Decisivamente não é isso o desejado pelo CPC de 2015 e antes dele pelas novas (e renovadas) formas de pensar o direito processual civil (2019, p. 160-161).

É preciso que se diga que o próprio Código de Processo Civil, mais precisamente no art. 3º, §3º[18], convoca os operadores do direito a estimularem a prática de métodos alternativos de solução de conflitos, citando, exemplificativamente, a conciliação e a mediação, numa clara tentativa de desafogar o Poder Judiciário, muitas vezes chamado a resolver demandas cujo tema poderia perfeitamente ser resolvido extrajudicialmente.

Escrevem Nayara Maria Silvério Costa Dallefi e Olivie Samuel Paião:

Assim, por serem novos os modelos e institutos trazidos pelo NCPC, se tem a necessidade de apresentar métodos diferentes de um processo para a resolução de conflitos com objetivo de diminuir as demandas nos fóruns e tribunais brasileiros para a sociedade num geral, explicitando as qualidades e vantagens dos métodos alternativos de solução de conflitos contribuindo acadêmica e cientificamente e demonstrando maior viabilidade de acesso à justiça, com custos menores (ou sem custos) (2019, p. 212).

As Fazendas Públicas, como maiores litigantes do Poder Judiciário, não escapam ao tema, cabendo a elas promover as medidas legislativas necessárias para incentivar a cobrança extrajudicial de créditos tributários, assim como já fez a União, por meio da Lei Federal nº 9.469/1997.

Seria muito importante que todos os municípios, por meio de suas Procuradorias, adotassem medidas alternativas para a cobrança de créditos tributários. De acordo com dados divulgados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP, 2017), tendo como base o ano de 2017, 89% das execuções fiscais em trâmite no Judiciário Bandeirante se tratavam de execuções fiscais. Assim, das 10.393.398 execuções fiscais propostas, 9.250.124 foram propostas pelas Fazendas Públicas Municipais.

Alguns municípios adotaram como método alternativo para cobrança de créditos tributários o *protesto* das Certidões de Dívida Ativa, sendo que existem relatos de municípios bem sucedidos em seus intentos, indicando aumento de arrecadação e diminuição nos custos com demandas judiciais.

Importante salientar que o Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI nº 5.135, reconheceu a constitucionalidade do art. 1º, parágrafo único da Lei Federal nº 9.492/1997, o qual incluiu as Certidões de Dívida Ativa entre os títulos sujeitos a protesto.

A título de exemplo, o Município de Ribeirão Preto informou, valendo-se de dados de 2017, que a utilização do protesto fez aumentar a recuperação de créditos em 69,23%, equivalendo

a 15,8 milhões de reais arrecadados somente com os protestos (TJSP, 2017).

Outro ponto bastante relevante é o baixo valor das execuções fiscais municipais.

Exemplificando, no Município de Jacareí, das 116.413 execuções fiscais em curso, no ano de 2017, 76.563 apresentavam valor da causa atualizado inferior a mil reais. Na Capital, das execuções envolvendo cobrança de IPTU, 79,2% compreendem valores de até 500 reais (TJSP, 2017).

O Município de Ourinhos, ainda de forma incipiente, vem tratando de protestar algumas Certidões de Dívida Ativa, especialmente aquelas consideradas de baixo valor, nos termos do permissivo constante do art. 331, inc. II da Lei Complementar Municipal nº 981/2017.

## **CONCLUSÃO**

É de notório conhecimento que o Poder Judiciário brasileiro se encontra abarrotado de procedimentos, das mais variadas espécies, o que colabora, em grande parte, para a lentidão na solução dos conflitos e, conseqüentemente, na promoção da pacificação social que, em última análise, é a principal atribuição do Estado-juiz.

De acordo com dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, os maiores litigantes junto ao Poder Judiciário brasileiro são as Fazendas Públicas, os quais, por ausência de vontade política, acabam não se utilizando dos meios alternativos de soluções de conflitos em encaminham ao Judiciário cobrança de créditos tributários de valores ínfimos, os quais, muitas vezes, são inferiores aos valores gastos com diligências e envio de correspondências.

Os municípios colaboram imensamente para o abarrotamento do Judiciário, sendo que muitos deles, aprisionados ao princípio da legalidade, continuam propondo demandas processuais inúteis, que sabidamente não vão dar retorno financeiro, unicamente para escaparem de sanções dos órgãos de controle, especialmente dos Tribunais de Contas.

Alguns municípios que investiram em soluções extrajudiciais de conflitos, especialmente o

protesto, têm apresentado aumento na arrecadação e incremento na recuperação de créditos tributários, como é o caso do Município de Ribeirão Preto citado como exemplo nas linhas anteriores.

Urge que as Fazendas Públicas, em especial as municipais, aprimorem seus métodos de cobrança de créditos tributários, e também dos não tributários, o que colaboraria não só com a melhoria da arrecadação, mas igualmente com o Poder Judiciário, o qual poderia concentrar seus esforços em demandas que realmente exijam a participação do Estado-juiz.

## **REFERÊNCIAS**

BINEBOJM, Gustavo. **Liberdade igual: o que é e por que importa**. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **100 Maiores Litigantes**, 2012. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf). Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Dívidas Ativas e Execuções Fiscais Municipais**. 4. ed. São Paulo: TJSP, 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/GeraisIntranet/SPI/CartilhaExecucoesFiscaisLeitura.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2022.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CALIENDO, Paulo. **Curso de Direito Tributário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019 (e-book).

CAPARROZ, Roberto. **Direito Tributário Esquemático**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2019 (e-book).

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2019 (e-book).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019 (e-book).

DALLEFI, Nayara Maria Silvério Costa; PAIÃO, Olivie Samuel. Métodos alternativos de solução de conflitos no Novo Código de Processo Civil à luz do princípio da segurança jurídica. In: FRANZÉ, Luís Henrique Barbante (Coord.). SIQUEIRA, Gilmar; ANDREASSA, João Victor Nardo; PAIÃO, Olivie Samuel. **Constitucionalização do Direito Processual**. Marília: UNIVEM, 2019. Disponível em: [https://www.univem.edu.br/storage/arquivos\\_new/Livro\\_PDF\\_definitivo\\_-\\_II\\_Simposio\\_de\\_Direito\\_Univem\\_-\\_2019.pdf#page=208](https://www.univem.edu.br/storage/arquivos_new/Livro_PDF_definitivo_-_II_Simposio_de_Direito_Univem_-_2019.pdf#page=208). Acesso em: 25 jul. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019 (e-book).

DONIZETTI, Elpidio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 2019 (e-book).

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2019 (e-book).

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019 (e-book).

NUNES, Juliana Raquel; OLIVEIRA, Maria Macena de; FRANZÉ, Luiz Henrique Barbante; COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. Os meios autocompositivos no sistema judicial brasileiro: uma perspectiva para enfrentamento da crise de efetividade, **Revista Cognitio Juris**, ano XII, nº 40, junho/2022.

OLIVEIRA, Maria Macena de; OLIVEIRA, Bruno Bastos de. Meios executivos atípicos e a efetividade da tutela: em busca de segurança jurídica nas relações empresariais, **Revista Cognitio Juris**, ano XII, nº 40, junho/2022.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019 (e-book).

PERINE, Marcelo. A modernidade e sua crise, **Revista Síntese Nova Fase**, v. 19, n. 57, Belo Horizonte, 1992.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário Essencial**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018 (e-book).

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019 (e-book).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

THAMAY, Rennan Faria Krüger. **Manual de Direito Processual Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Novo Código de Processo Civil Anotado**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016 CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (Coord. Científica). LEONCY, Léo Ferreira (Coord. Executiva).

TORRES, Heleno Taveira. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

---

[1] Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e Mestre em Direito Constitucional pela Instituição Toledo de Ensino de Bauru/SP. Professor do Centro de Educação e Pesquisa Almeida & Aguiar.

[2] Doutora e Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra. Professora da Universidade de Coimbra e da Universidade de Marília.

[3] Pós-Doutoramento pela Universidade de São Paulo. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professora do Centro de Educação e Pesquisa Almeida & Aguiar.

[4] No mesmo sentido: Amartya Sen, **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010; Gustavo Binbenbujm, **Liberdade igual: o que é e por que importa**. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

[5] **Art. 173**. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

[6] Cf. art. 17, inc. I da Lei Federal nº 8.666/1993 e art. 76, inc. I da Lei Federal nº 14.133/2021.

[7] Disponível em:

<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao/2022/analise-mensal-mai-2022/view>. Acesso em: 20 jul. 2022.

[8] No mesmo sentido: Diogenes Gasparini. **Direito Administrativo**, 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 178-179.

[9] “A segurança pública, presentes a prevenção e o combate a incêndios, faz-se, no campo da atividade precípua, pela unidade da Federação, e, porque serviço essencial, tem como a viabilizá-la a arrecadação de impostos, não cabendo ao Município a criação de taxa para tal fim”.

[10] Disponível em:

<https://www.serasaexperian.com.br/images-cms/wp-content/uploads/2022/07/Boletim-Economico-Junho-22.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2022.

[11] Disponível em:

<https://www.portaldocomercio.org.br/publicacoes/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-janeiro-de-2022/413209>. Acesso em: 21 jul. 2022.

[12] Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/JosRobertoAfonso.pdf>.

Acesso em: 21 jul. 2022.

[13] Disponível em:

<https://www.sindcontsp.org.br/inadimplencia-tributaria-chega-a-r-1025-milhoes/>. Acesso em: 21 jul. 2022.

[14] Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na

estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[15] Art. 1.210. [...] §1º. O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

[16] Cf. Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho. **Novo Curso de Direito Civil**. v. 5. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 142 (*e-book*).

[17] Cf. Irene Patrícia Diom Nohara, **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 70-71 (*e-book*).

[18] Cf. Humberto Theodoro Júnior. **Novo Código de Processo Civil Anotado**. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 05.