

**ENTRAVES NA EXECUÇÃO FISCAL: UM PROBLEMA DE EFETIVIDADE**  
*BARRIERS TO FISCAL EXECUTION: A PROBLEM OF EFFECTIVENESS*

**Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira Palma**

Doutora em Educação e Mestre em Direito e pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD. Docente do curso de Direito da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS. Coordenadora do projeto de Extensão UMI: Inclusão social, educacional e tecnológica para o idoso, Coordenadora do projeto de Pesquisa Políticas Públicas e Inclusão: vulnerabilidade existentes nos grupos. Mato Grosso do Sul (Brasil).  
E-mail: [vanessacasotti@hotmail.com](mailto:vanessacasotti@hotmail.com).  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5758632548451560>.

**Loise Gabriely Souza Borges**

Estudante de Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS. Mato Grosso do Sul (Brasil).  
E-mail: [loiseborges@outlook.com](mailto:loiseborges@outlook.com).  
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2430678329875879>.

Submissão: 23.10.2020.  
Aprovação: 24.10.2022.

**RESUMO**

---

O artigo intitulado “Entraves na execução fiscal: um problema de efetividade”, tem por finalidade apresentar um panorama das execuções fiscais no Brasil, bem como demonstrar alguns fatores que estão limitando a efetividade nas execuções fiscais. Neste contexto, busca-se investigar as dificuldades apresentadas por este tipo de demanda, e seus reflexos na Administração Pública no que se refere à sua efetividade em razão das elevadas taxas de congestionamento das execuções fiscais, e ao número alarmante de demandas extintas por prescrição intercorrente. Ainda, visa-se apresentar, em razão da pandemia da Covid-19, situações que vêm influenciando alguns julgamentos, como uma excepcional condição adversa ao cenário fiscal brasileiro. Desta forma, utilizou-se do método exploratório, quantitativo para atingir os objetivos propostos, alicerçado em pesquisas bibliográficas, jurisprudenciais, legislativas e estatísticas. Por fim, conclui-se que, em virtude de diversos entraves no curso processual, pode-se dizer que não há eficácia no sistema executivo fiscal, situação que reflete tanto no cenário jurídico, quanto no contexto social brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Congestionamento. Dívida Ativa. Eficácia.

**ABSTRACT**

---

*The article entitled “Barriers in tax enforcement: a problem of effectiveness”, aims to present an overview of tax enforcement in Brazil, as well as to demonstrate some factors that are limiting effectiveness in tax enforcement. In this context, it seeks to investigate the difficulties presented by this type of demand, and its reflexes in the Public Administration with regard to its effectiveness due to the high congestion rates of tax foreclosures, as well as the alarming number of extinct demands intercurrent prescription. In addition, it aims to present, due to the Covid-19 pandemic, situations that have been influencing some judgments, as an exceptional adverse condition to the Brazilian fiscal scenario. Thus, the exploratory,*

*quantitative and qualitative method were used to achieve the proposed objectives, based on bibliographic, jurisprudential, legislative and statistical research. Finally, it is concluded that, due to several obstacles in the procedural course, it can be said that there is no effectiveness in the fiscal executive system, a situation that reflects both in the legal scenario and in the Brazilian social context.*

**KEYWORDS:** *Congestion. Active debt. Effectiveness.*

---

## INTRODUÇÃO

O artigo em questão dedica-se à investigação dos trâmites processuais executivos fiscais no país, alicerçando-se em um passado recente e no momento atualmente vivenciado. Destarte, busca-se averiguar os resultados obtidos no que tange à judicialização da dívida ativa da Fazenda Pública e problematizá-los, sob a perspectiva da efetividade do sistema de cobrança fiscal.

À vista disso, a presente pesquisa é instigada pela percepção inicial de que grande parte das execuções fiscais, na maioria dos casos, não findam em virtude do constrangimento efetivo do executado a satisfazer seu débito junto ao Fisco. Nestes termos, utilizou-se do método quanti-qualitativo para desenvolver uma tese consistente, sedimentada em estatísticas de órgãos oficiais brasileiros. Outrossim, a análise legislativa, jurisprudencial, bibliográfica e jornalística foi indispensável para identificar as problemáticas existentes no bojo do sistema executivo.

Posto isto, ao decorrer desta pesquisa há a constante busca pela identificação dos fatores responsáveis pela alta taxa de congestionamento das execuções fiscais demonstrada pelos dados coletados. Além disso, a constatação da existência da paralisação das demandas executivas fiscais tanto na Justiça Comum, quanto na Especializada, torna sólida a investigação acerca de um sistema tributário de execução ineficaz. Identifica-se problemas atinentes à citação do executado; aos meios de defesa do devedor no processo; às formalidades impostas pela Lei de Execução Fiscal (LEF); e até mesmo a fatores extraordinários, a exemplo da pandemia que assolou o Brasil no ano de 2020.

Por conseguinte, os impactos na esfera jurídica geram repercussões nas demais áreas governamentais, pois a dívida ativa se traduz em dinheiro público. Portanto, qualquer impasse capaz de reduzir a captação de recursos para investimentos sociais, torna sem efeito a ideia de supremacia do interesse público, o que revela a relevância e a urgência do presente estudo.

## 1 O CENÁRIO BRASILEIRO ATINENTE À JUDICIALIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

A atual conjuntura fiscal do Brasil exige que sejam investigados dados históricos e recentes, a fim de que se observe a efetividade da lei, bem como do processo prático representativo da dívida ativa. Por meio do levantamento de dados estatísticos, é possibilitada a problematização do comportamento das informações ao longo do tempo e a identificação dos possíveis fatores que influenciam determinada conduta.

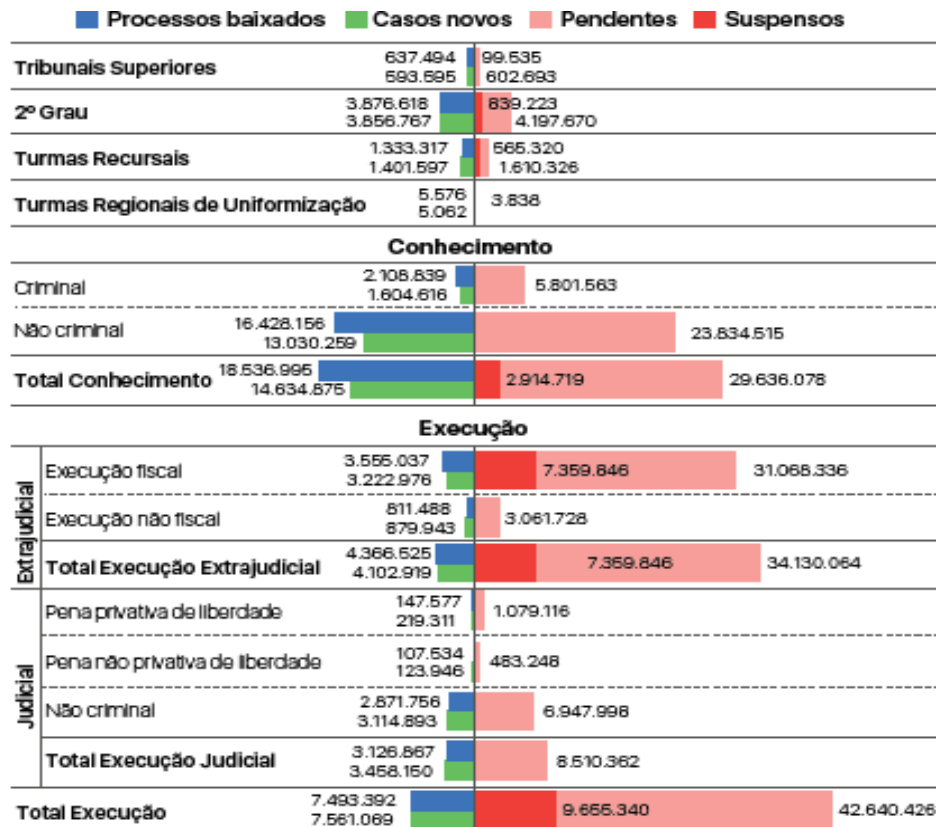
Para tanto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a elaborar anualmente, desde 2004, o Relatório Justiça em Números, o qual exterioriza as estatísticas oficiais do Poder Judiciário, de modo a detalhar informações internas dos tribunais. O relatório mais recente desenvolvido pelo CNJ corresponde ao ano de 2018, e foi publicado em 2019.

Posto isto, em um primeiro momento, o Relatório Justiça em Números aponta que ao final do ano de 2018, o Poder Judiciário possuía um acervo de 79 milhões de processos pendentes de baixa. Os dados demonstraram que apesar de o número de casos novos de processos de conhecimento ser duas vezes maior do que os de execução, 54,2% do total de demandas corresponde a processos em fase executiva (CNJ, 2019).

A partir disto, ao considerar-se que as demandas cognitivas se convertem naturalmente em execução após a sentença judicial, estar-se-ia frente à uma das justificativas para a quantidade superior de processos em fase executiva. Porém, ainda é imprescindível examinar detalhadamente os dados do acervo em relação à execução; função atribuída ao gráfico abaixo:

### **Gráfico 1:** Dados processuais do Poder Judiciário

## ENTRAVES NA EXECUÇÃO FISCAL: UM PROBLEMA DE EFETIVIDADE



Fonte: CNJ, 2019.

De acordo com o referido gráfico 01, é possível constatar que a quantidade de execuções judiciais pendentes de baixa representa, aproximadamente, o ínfimo número de 25% das execuções extrajudiciais em curso. Neste cenário, chega-se à conclusão de que o grupo das execuções de títulos extrajudiciais é o verdadeiro responsável pelo congestionamento do Poder Judiciário.

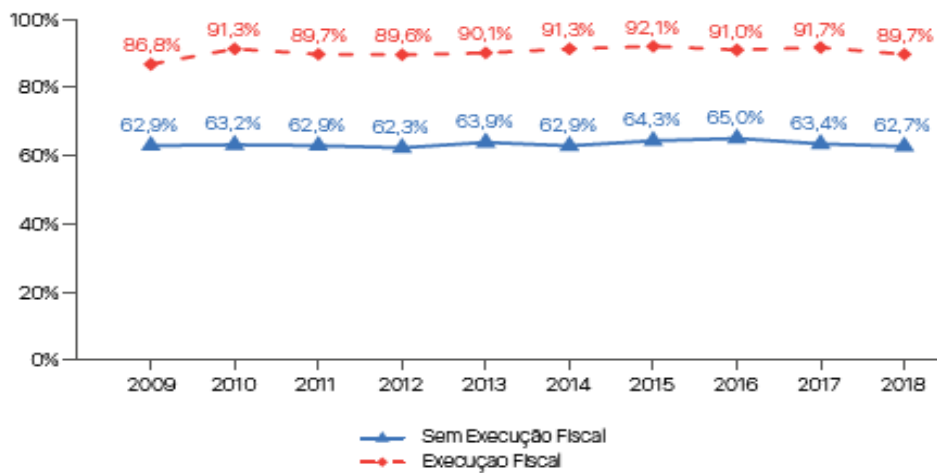
No entanto, é necessário esmiuçar os números para localizar a origem do problema. A análise do gráfico 1 demonstra, inequivocamente, que o setor mais congestionado em termos de execução é o da execução fiscal, representando cerca de 73% de todo o acervo executório pendente. Aproximadamente 39% do total das pendências no Poder Judiciário, considerando os mais variados assuntos, corresponde às execuções fiscais, quase 90% deste tipo de execução, finalizou o ano de 2018 congestionada (CNJ, 2019).

Sendo assim, o CNJ chegou à conclusão de que, em média, o tempo de giro do acervo de execuções fiscais é de oito anos e oito meses. Em outros termos, mesmo se, hipoteticamente, fosse interrompido o ingresso de novas execuções fiscais, ainda seriam necessários quase nove anos para liquidar o acervo existente hoje. O Relatório ainda estimou

que de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram em 2018, apenas dez foram baixados (CNJ, 2019).

Posto isto, há de se demonstrar o impacto que as execuções fiscais promovem no contexto judiciário, a fim de se constatar se há funcionalidade no sistema de cobrança da dívida ativa. Desta forma, o gráfico seguinte denota, em uma abordagem histórica, como os processos executivos fiscais atuam na taxa de congestionamento do Poder Judiciário.

**Gráfico 2:** Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total



Fonte: CNJ, 2019.

Os dados acima comprovam que a execução fiscal tem grande dificuldade no desenrolar dos procedimentos judiciais e na satisfação de seu objetivo, ao passo que a taxa de congestionamento do Judiciário, excetuado o índice correspondente às execuções fiscais, é de 62,7%. Considerando a estatística destas, a proporção sobe para 71,2% em relação ao ano de 2018, sendo que quase 90% do total de execuções fiscais findou o período paralisada (CNJ, 2019).

Quanto à distribuição destes processos, o relatório do CNJ aponta que cerca de 85% destas execuções estão concentradas na Justiça Estadual, ao passo que 15% estão na Justiça Federal, 0,28% na Justiça do Trabalho, e 0,01% na Justiça Eleitoral. Todavia, ainda que haja diferentes proporções deste tipo de processo no acervo destes Juízos, seja na Justiça Especializada, seja na Comum, a taxa de congestionamento das execuções fiscais sempre ultrapassa os 80%, o que demonstra que o procedimento judicial de cobrança da dívida ativa

encontra significativas barreiras ao impulso processual, gerando prejuízo às partes e ao Judiciário (CNJ, 2019).

A partir destes dados, a fim de apurar até onde a problemática envolvendo as execuções fiscais alcança, e quais os outros efeitos que ela causa, além dos já mencionados, torna-se indispensável o estudo do comportamento destas demandas durante seu trâmite processual, de modo que seja possível constatar quais os reflexos causados na eficácia do sistema de judicialização da dívida ativa.

A elevada taxa de congestionamento das execuções fiscais permite notar que tal cenário faz do Estado brasileiro o maior cliente do Poder Judiciário, como defende Marcus Abraham (2019), autor do texto “O gasto com as execuções fiscais inúteis”. Neste contexto, é evidente que o Poder Público investe muitos recursos para impulsionar as execuções fiscais, visto que é o detentor da dívida ativa. Porém, a baixa taxa de sucesso das demandas executivas das CDAs (Certidão de Dívida Ativa), faz com que haja significativo dispêndio e ínfimo retorno.

Nesta mesma linha, uma Nota Técnica publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2011, cujo objetivo foi demonstrar os resultados obtidos pela pesquisa denominada “Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional”, encomendada pelo CNJ e realizada com base no ano de 2009, em que pese conter dados mais antigos, possibilita que se tenha um direcionamento acerca do comportamento das execuções fiscais, no que tange aos seus procedimentos judiciais (IPEA, 2011).

A Nota identificou que logo no início do processo judicial, já há um grande empecilho: a citação do executado. Além disso, quando superada esta fase, apenas em 15,7% dos casos, consegue-se efetuar a penhora de bens, sendo que somente em 2,8% das demandas, ocorre o leilão judicial, com ou sem êxito (IPEA, 2011).

Como se não bastasse, no ano do estudo, somente 25,8% dos processos eram baixados em virtude do pagamento integral, índice que foi considerado razoável pelo IPEA. No entanto, a extinção em virtude de prescrição ou decadência foi o principal motivo de baixa, representando 36,8% dos casos. Por último, tem-se a extinção por cancelamento da inscrição do débito, respondendo por 18,8%, e a remissão, a qual corresponde por 13%. Vale ressaltar que 14,7% das execuções fiscais são objeto de recurso, porém, por parte do exequente (IPEA, 2011).

Em suma, as execuções fiscais correspondem a 39% dos processos pendentes em todo o Brasil hoje, situação que a classifica como o maior gargalo do Poder Judiciário brasileiro.

Assim, mesmo superados os obstáculos iniciais, as chances de êxito não chegam a 30% se considerados os dados de 2009 (IPEA, 2011).

Em que pese os dados mais antigos, bem como o foco nas execuções fiscais da União no estudo realizado pelo IPEA, a quantidade de execuções fiscais congestionadas na atualidade revelada pelo Relatório Justiça em Números referente ao ano de 2018, demonstra que há certa segurança para se afirmar que a problemática identificada em 2009 persiste, e para os processos fiscais no geral, não só da União. Logo, o cruzamento dos dados apresentados pelo CNJ em 2019 e pelo IPEA em 2011 permite constatar que não houve atenuação dos problemas encontrados em relação à execução fiscal em uma década, de modo que a análise dos números aponta grande ineficácia do sistema de cobrança do crédito público.

## **2 POSSÍVEIS ENTRAVES À SATISFAÇÃO EXECUTIVA DO PROCESSO FISCAL NO BRASIL**

Pela análise realizada nas estatísticas do IPEA e CNJ, observa-se um caminho de obstáculos a ser percorrido pelo processo executivo fiscal. O procedimento empregado pela Lei nº 6.830/80 e pela aplicação subsidiária da Lei nº 13.105/15 aponta os principais empecilhos responsáveis por contribuir para a insatisfação dos créditos fazendários, e para a gritante taxa de congestionamento das execuções fiscais nos tribunais.

Cumprе destacar que já no início do procedimento executivo fiscal tem-se um grande obstáculo: a citação do executado. A pesquisa do IPEA (2011) constatou que apenas 3,6% dos executados se apresentam voluntariamente ao Juízo, ao passo que em 56,8% dos casos, há pelo menos uma tentativa frustrada de citação, e em 36,8% das demandas, não se obtém qualquer citação válida. Além disso, o documento apurou que em 9,9% dos casos, cita-se o devedor por edital, o que permite chegar à conclusão de que em quase 50% dos processos, o executado não é localizado pelo Judiciário (IPEA, 2011).

Quando a citação ocorre ordinariamente, em cerca de 25,1% dos casos o ato se perfaz por meio de correspondência, ao passo que em 27,8% dos processos há atuação do oficial de justiça (IPEA, 2011).

Insta dizer que diferentemente do que dispõe o Código de Processo Civil de 2015, a LEF instituiu como primeira medida para a citação do devedor a carta pelo correio com Aviso de Recebimento (AR), se de outra forma não for requerido pela Fazenda Pública (BRASIL, 1980). Ocorre que, segundo os dados do IPEA, o índice de extinção por pagamento no ano de

2009, entre os processos em que houve citação pessoal, chegou a 34,3%, sendo maior do que quando o ato citatório é feito por meio de correspondência (IPEA, 2011).

Neste sentido, se considerado o fato de a citação na execução fiscal prescindir de pessoalidade, a modalidade executada por correspondência com AR pode se apresentar como um empecilho. A desnecessidade da assinatura do devedor pode acarretar recursos protelatórios ou não, a fim de se questionar a validade do ato, mesmo porque, há controvérsias acerca de sua constitucionalidade, já que, neste caso, a notificação é presumida, o que pode dificultar a ampla defesa e o contraditório. Certo é que a citação na execução fiscal, assim como na civil, é ato complexo, o que demanda atuação do oficial de justiça para arrestar, penhorar ou indicar eventuais bens guarnecidos no local, práticas impossíveis na citação por correio.

Nestes termos, a carta com AR pode significar um instrumento pouco efetivo, capaz de delongar o curso processual, já que, muitas vezes, é frustrado e tende a ser repetido. Todavia, o AR ainda é a ferramenta mais atrativa devido ao seu custo em relação às outras modalidades. As diligências dos oficiais de justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, são estimadas em R\$ 82,83, no mínimo; enquanto o valor do AR equivale a R\$ 22,50 (TJSP, 2020).

Posto isto, é importante mencionar que entendimento recente da 3ª turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.840.466/SP, considerou nula a citação postal de pessoa física em execução civil, se o mandado foi recebido por terceiro. No entanto, por ser esta uma decisão recente, não ficam claros os rumos que a notificação por via postal tomará dentro da execução fiscal.

No que tange à citação por edital, por meio da Súmula 414<sup>1</sup>, o STJ definiu que sua utilização só deverá ocorrer como último artifício. Como reflexo deste entendimento, nos dados exibidos pelo IPEA, em 2009 apenas em 9,9% dos casos houve citação editalícia (IPEA, 2011). Segundo Castro (2015) é preciso também desmistificar o entendimento de que a citação por edital seria a solução para a ausência devedor na demanda, visto que esta é uma ficção legal. O autor destaca que o citado por edital persiste ausente da execução fiscal, de modo que dificilmente será atingido pela constrição de bens, seja porque não possui objetos penhoráveis, seja porque estes também não são encontrados.

Perfaz-se assim, um imenso empecilho ao impulso processual das execuções fiscais logo no início do curso da demanda: os embaraços pelos quais passa o ato citatório. E este é

---

<sup>1</sup> “A citação por edital na execução fiscal é cabível quando frustradas as demais modalidades” (STJ, 2009).



um dos motivos pelos quais é urgente o estudo de novas estratégias a fim de avançar na busca pela efetividade e pela eficácia do sistema executivo fiscal.

## 2.1 OS PROBLEMAS ATINENTES AOS MEIOS DE DEFESA DO EXECUTADO

A Lei nº 6.830/80 traz em seu bojo a figura da ação de embargos à execução fiscal, como o principal meio de defesa do executado. Entretanto, para que seja possível a utilização desta ferramenta, diferentemente do rito do CPC, o polo passivo deverá garantir a execução, seja por depósito do montante equivalente à dívida; por fiança bancária ou seguro garantia; ou pela penhora (BRASIL, 1980).

Tem-se aqui uma possível intenção legislativa de privilegiar a Fazenda Pública, colocando-a em posição de superioridade em relação ao executado. Porém, como sustenta Cássio Benvenuto de Castro, autor do texto “A execução fiscal e as suas crises de instância”, a supremacia do século passado, época de criação da LEF, apenas considerava um equilíbrio conceitualista, motivo pelo qual tem-se na lei um exequente superior normativamente, mas impotente na prática (CASTRO, 2015).

Além disso, o Código de Processo Civil não abarca mais tal imposição. Também, o entendimento firmado pela Súmula Vinculante 28 do STF<sup>2</sup>, abre espaço para aniquilar a exigência. Mas não é só.

Castro (2015) sublinha que a garantia oferecida para possibilitar a atuação do executado no processo geralmente não possui liquidez, sendo que em raras vezes é ofertada em pecúnia. Em muitos casos, o embargante oferece um bem inservível, dispendioso para ser depositado, ou até mesmo perecível e de baixa probabilidade de alienação em hasta pública.

Como se não bastasse, ainda se instaurou no meio jurídico um debate acerca da lesão ao contraditório e à ampla defesa, frente à necessidade de o devedor garantir o processo para se defender amplamente nos autos. À luz deste entendimento, alguns julgados têm mitigado tal disposição da LEF, como foi o caso do REsp nº 1.127.815/SP em 2010, o qual considerou, possível a oposição de embargos à execução fiscal mediante garantia parcial do débito nos casos de hipossuficiência do devedor (STJ, 2010); e do REsp nº 1.487.772/SE, julgado em 2019, no qual se entendeu que exigir garantia, ainda que em parte, do executado hipossuficiente, seria cercear-lhe o direito de defesa (STJ, 2019).

---

<sup>2</sup> “É inconstitucional a exigência de depósito prévio como requisito de admissibilidade de ação judicial na qual se pretenda discutir a exigibilidade de crédito tributário” (STF, 2010).

Portanto, tendo em vista que considerar o devedor um mero espectador durante o processo não é uma situação que tem tido eficácia na prática tributária, com o intuito de amenizar o impasse, a doutrina e a jurisprudência criaram a denominada “exceção de pré-executividade”, cujo cabimento foi consolidado pela Súmula 393 do STJ<sup>3</sup>. Tal ferramenta se resume a uma simples petição, na qual a fundamentação está vinculada a matérias de ordem pública que não importem em dilação probatória. Em consequência disto, a exceção de pré-executividade tem sido, muitas vezes, utilizada como substituta dos embargos. Tal circunstância tem despertado críticas na comunidade jurídica, pois a falta de regulamentação pode acarretar teses protelatórias capazes de frear o curso processual (CAMPELLO, FRNANDES, 2013).

Cabe assim promover a reflexão acerca da desburocratização atinente aos meios de defesa do sujeito passivo. Não é ilógico ponderar que a garantia do Juízo, na forma, traria segurança jurídica para a Administração Pública, vez que assegura uma expectativa de satisfação do débito. Porém, o que deveria ser um benefício para o Fisco, não tem funcionalidade no mundo material, o que torna irrelevante e ineficaz a imposição, mormente porque, como dito, são poucos os casos em que se tem a garantia feita por dinheiro. Além disso, somente em 0,3% dos casos o pregão é capaz de satisfazer integralmente o débito, ao passo que em apenas 0,4% dos casos, a adjudicação extingue a dívida.

## 2.2 A QUESTÃO DA FORMALIDADE EXACERBADA COMO FATOR INCÔMODO NA EXECUÇÃO FISCAL

Apresentada como mais uma condição embaraçosa na cobrança judicial dos créditos públicos, a imposição de cautela em todos os atos a serem promovidos na execução fiscal tem sido apontada como uma das principais causas para sua estagnação. Todavia, toda a formalidade está diretamente relacionada à defesa do interesse público, o qual é indisponível e supremo, não sendo este comportamento exclusivo da execução fiscal.

Ao se observar o artigo 12 da Lei nº 6.830/80, por exemplo, tem-se estabelecidas certas peculiaridades para as intimações a serem realizadas nas comarcas do interior dos estados – as quais poderão ser feitas por via postal –, e para as hipóteses em que a citação foi recebida por terceiro – situação em que a intimação será pessoal.

---

<sup>3</sup>“A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória” (STJ, 2009).

Já o Código de Processo Civil de 2015, ao contrário da LEF, simplifica o ato da intimação da penhora, inclusive, dispensando-a em determinadas situações, como é o caso da hipótese em que o executado muda de endereço sem prévia comunicação do Juízo (BRASIL, 2015).

Além disso, como já dito, a demanda executiva fiscal ilustra uma Fazenda Pública suprema, mas permite que o devedor se furte de comparecer ao processo de forma sutil, tendo em vista que a cada não comparecimento, é estabelecida uma crise que emperra o procedimento. A execução fiscal prioriza a segurança jurídica em detrimento da efetividade, colocando o executado na posição de súdito, motivo pelo qual é impulsionada pela garantia do Juízo e pelos atos citatórios inequívocos, utilizando-se de uma metodologia tecnicista do século passado (CASTRO, 2015).

Ademais, segundo os próprios servidores do Poder Judiciário, em relação aos leilões por exemplo, as formalidades para que estes sejam realizados tornam tal procedimento extremamente burocrático, o que demanda muito trabalho e resulta em pouca efetividade (IPEA, 2009).

Isto posto, é notório que o fato de se empregar um método formal em demasia contribui para a taxa de engarrafamento e a diminuição das possibilidades de satisfação do crédito, visto que, ao que parece, a ausência de dinamicidade no processo executivo, apresenta-se como um obstáculo à sua eficácia.

Logo, é plausível que se reflita acerca de uma reformulação da Lei de Execução Fiscal, na qual ela se aproxime mais do rito executivo do Código de Processo Civil, o qual é um diploma recente e menos burocrático, sem, contudo, aniquilar as formalidades que sejam, de fato, essenciais ao resguardo do interesse público.

### 2.3 O PROBLEMA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE EM MATÉRIA EXECUTIVA FISCAL

Outra barreira acerca da não efetividade da execução fiscal é a prescrição intercorrente. Preliminarmente, a Súmula 314 do STJ dispõe que, em se tratando de execução fiscal, se não localizados bens penhoráveis, será o processo suspenso por um ano. Findo este período, inicia-se a contagem do prazo da prescrição quinquenal intercorrente (STJ, 2006).

Neste diapasão, cumpre recapitular que a prescrição é, ao lado da decadência, a maior responsável pela extinção das execuções fiscais, atingindo o índice de 36,8% do total de baixas processuais para o ano de 2009 (IPEA, 2011). Infere-se que a prescrição intercorrente

está incluída na estatística, vez que é uma espécie de prescrição. Em que pese o levantamento numérico ser datado do ano de 2009, o exame dos dados que retratam a quantidade de processos fiscais suspensos e pendentes, dispostos no gráfico 1, denota que as execuções fiscais ainda estão no mesmo caminho que estavam há 10 anos. Os índices corroboram a alta taxa de congestionamento das demandas executivas da dívida ativa, a qual chega a 89,7%, consoante ao gráfico 2 (IPEA, 2011).

Nestes termos, a conclusão a que se chega novamente, é que não há grandes mudanças de cenário, sendo que, lamentavelmente, as execuções congestionadas caminham para a extinção devido à ocorrência da prescrição intercorrente. Os motivos para os entraves ao curso processual fiscal são vários: as complicações para se efetuar uma citação válida do devedor; a dificuldade para se apropriar de bens de propriedade do executado, seja porque eles não foram encontrados, seja porque não existem; também pode-se mencionar o formalismo exacerbado para se efetivar os atos processuais; e a possível ilusão normativa de superioridade da Fazenda Pública.

Todos esses empecilhos fomentam uma trajetória impotente para a execução fiscal, a qual é conduzida, por seu próprio sistema normativo, a extrapolar o prazo de duração em Juízo.

Cabe dizer ainda, que levando em consideração o embaraço para notificar o devedor da existência da demanda, muitas execuções fiscais tendem a ser suspensas logo em sua fase inicial, de modo que, precocemente, começam a seguir rumo ao termo do prazo em Juízo.

Desta forma, é necessário revisar alguns conceitos no que tange à prescrição quinquenal intercorrente. Ao que parece, este instituto não se encaixa como um percalço a ser superado pela execução fiscal, visto que é apenas a consequência da ineficácia de um sistema que conduz mal seu objeto.

Campello e Fernandes (2013) chamam a atenção para o fato de o próprio exequente ter perdido a confiança no modelo de cobrança judicial dos débitos fiscais. Neste cenário, as sucessivas frustrações ao tentar recuperar os créditos públicos, fazem com que cresça o déficit das contas da Administração Pública, circunstância que obriga a adesão a meios alternativos para reduzir o passivo, métodos que, inclusive, contam com a atuação da prescrição intercorrente.

No caso da União, destacam-se a remissão em massa de créditos de pequeno valor, concedida pela Lei nº 11.941/10; a determinação do arquivamento dos feitos em que a relação

custo-benefício não seja viável, visando a ocorrência da prescrição intercorrente<sup>4</sup>; e, da mesma forma, a determinação do arquivamento do crédito público que não possa ser cobrado, devido à não identificação de bens dos devedores, após realizada uma avaliação das possibilidades de recuperação da dívida, na forma do artigo 40 da Lei nº 6.830/80 (CAMPELLO; FERNANDES, 2013).

Nota-se que a tendência é que as demandas arquivadas em consequência da descrença no seu sucesso por parte da União, sejam, de fato, extintas em função da prescrição intercorrente. Neste caso, é possível depreender que a Fazenda Pública acredita que tal sistemática aborda certa “vantagem” aos cofres públicos, de forma que não se empregará grandes recursos para buscar satisfazer litígios improváveis.

Por outro lado, manter as execuções fiscais arquivadas em Juízo, contribui para o incremento da taxa de congestionamento do Poder Judiciário, e conseqüentemente, para o comprometimento da duração razoável dos processos. Entretanto, não pode o Fisco simplesmente dispor do direito de ajuizar a ação, pois neste caso, tal prerrogativa se aproxima mais de um dever devido ao interesse público envolvido, sendo o arquivamento um meio alternativo.

Posto isto, a real emergência se traduz no aperfeiçoamento da LEF e da visão jurídica e sociológica da execução fiscal, para que esta passe a representar, de fato, um caminho para a recuperação dos recursos públicos, e não uma grande “dor de cabeça” ao Poder Público.

Superados os percalços ordinários presentes no processamento das execuções fiscais, surge a necessidade de se destacar o fenômeno atípico que emergiu no cenário mundial ao final do ano de 2019: a Covid-19.

#### 2.4 COVID-19 COMO CONDIÇÃO ADVERSA EXCEPCIONAL NO CENÁRIO FISCAL BRASILEIRO

Os impasses legislativos e/ou judiciais comuns, ou seja, positivados na LEF e adotados pelos tribunais e procuradorias, os quais vêm influenciando as demandas de execução fiscal são de grande relevância para o presente estudo. Por outro lado, neste ano de 2020, a ascensão de um vírus até então desconhecido, o novo coronavírus, gerou impacto não só na área da saúde, mas também na economia. As contas públicas tiveram que ser remanejadas para atender as necessidades geradas pela nova pandemia, porém, o setor privado também foi

---

<sup>4</sup> Portaria/MF nº 75/2012, alterada pela Portaria/MF nº130/2012.

diretamente afetado, motivo pelo qual, segundo levantamento realizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 3,8 mil processos tributários foram iniciados entre os meses de março e abril (MAIA, 2020).

O levantamento da PGFN aponta que, frequentemente, ingressam demandas cujos pedidos envolvem a substituição de depósitos judiciais realizados a título de seguro garantia em processos que já estavam em andamento, e a retirada de valores depositados judicialmente, sem o oferecimento de compensação. Ademais, há vários requerimentos de empresas para que seja feita a liberação de ativos bloqueados em contas bancárias via Bacenjud<sup>5</sup>, sob o fundamento de que as firmas estão passando por crises de faturamento (MAIA, 2020).

A instabilidade econômica que se instalou no Planeta, e o cenário tributário criado no Brasil, é incontestável que o pagamento das dívidas públicas por parte dos contribuintes será afetado, seja no caso de execuções fiscais em curso, seja nas novas relações que surgirão a partir de então.

Hoje, já são inúmeros os casos em que o Fisco concedeu o diferimento de créditos tributários. Além disso, já se observa a criação de projeto de lei (PL) que concede isenção no imposto de renda para pessoas que foram efetivamente atingidas pela pandemia causada pelo novo coronavírus, é o PL 799/20 (ALVES, 2020).

Entretanto, neste contexto de incertezas, há a expectativa de que a arrecadação pública seja demasiadamente reduzida, o que cria um cenário propício ao ajuizamento de diversas execuções fiscais futuras, e ao comprometimento das já existentes, sobretudo, pelo fato de os contribuintes estarem tentando levantar os depósitos e bloqueios judiciais.

Por conseguinte, em que pese não se tratar de um problema corriqueiro, a pandemia do novo coronavírus, ainda que temporariamente, apresenta-se como uma grande adversidade à eficácia das execuções fiscais. Somados aos imbrólios já tratados neste artigo, os transtornos causados pela Covid-19 não permitem que se tenha uma perspectiva positiva em relação à redução da taxa de congestionamento e à satisfação das obrigações executivas, tanto no presente, quanto em um futuro próximo.

Mas ainda há meios de amenizar o cenário pessimista. Passa-se, finalmente, à exposição de um meio alternativo, adotado pelo CNJ, para buscar a recuperação dos créditos públicos: a governança diferenciada das execuções fiscais.

---

<sup>5</sup> É um sistema que interliga a Justiça ao Banco Central e às instituições bancárias. Deste modo, é possível agilizar a solicitação de informações e o envio de ordens judiciais ao Sistema Financeiro Nacional, via internet (CNJ, 2020).

As possíveis alterações no sistema de cobrança da dívida ativa para que haja uma efetiva arrecadação aos cofres públicos são variadas. Dentre elas pode-se citar a reforma da LEF, criando um cenário mais dinâmico, desburocratizado e moderno do que o atual; a conciliação judicial, a reformulação da prática administrativa de cobrança de crédito, entre outras medidas (CAMPELLO e FERNANDES, 2013; FERREIRA FILHO, 2017).

Todavia, faz-se necessário destacar uma nova forma de atuação da Corregedoria Nacional de Justiça: a denominada governança diferenciada das execuções fiscais.

Tal ferramenta é um programa que reúne o Poder Executivo, o Judiciário e a população, para impulsionar a negociação dos débitos, redução de juros e multas, e o parcelamento das dívidas com o Fisco. Mas não é só. O projeto permite a realização de audiências de conciliação no caso de obrigações já transformadas em execução fiscal na Justiça Estadual (CNJ, 2020).

Explica-se sua criação pela elevada taxa de congestionamento das execuções fiscais e pela morosidade deste tipo de demanda, situações que causam reflexos em todo o Poder Judiciário, tendo a cobrança da dívida ativa sido transformada em uma prioridade para o CNJ (CNJ, 2020).

Antes de se tornar permanente, o programa já apresentava excelentes resultados, visto que no mesmo ano de sua criação, em 2015, a Corregedoria Nacional de Justiça já contabilizava mais de 250 mil execuções fiscais retiradas do Poder Judiciário (SOUZA, 2015).

Porém, não é ilógico considerar que o princípio da indisponibilidade do interesse público apresenta incompatibilidade com a negociação dos débitos, visto que a conciliação importa em mútua renúncia de direitos, o que não seria permitido neste caso, por se tratar de patrimônio da coletividade.

Entretanto, cumpre resgatar que se levadas em consideração as estatísticas do IPEA para o ano de 2009, as quais, como já explanado, demonstram-se ainda pertinentes ao atual cenário, as baixas das execuções fiscais ocorrem, em sua maioria, por prescrição ou decadência ou pelo pagamento integral da dívida. Deste modo, as demandas executivas do crédito público tendem a fracassar integralmente ou recuperar a totalidade de seus valores (IPEA, 2011). Em nome do mesmo princípio da indisponibilidade do interesse público, a situação parece mais favorável quando ocorre a negociação, pois ainda que parte da dívida seja “remida”, ainda é mais vantajoso recuperar uma parcela dela, do que resgatar nada aos cofres públicos. Ademais, o fato de o programa conseguir reduzir o número de execuções

fiscais ajuizadas, já demonstra benefícios para diversos setores da Administração Pública, o que consiste em uma consequente preservação dos recursos coletivos.

Tem-se que enquanto a LEF permanecer fiel à normatividade, utilizando um sistema espelhado no século passado, o Poder Público será compelido a buscar meios alternativos de recuperação da dívida ativa, ainda que estes não se tratem de execução.

Logo, estudados os variados mecanismos que compõem o cenário executivo fiscal, constatou-se diversas situações em que se pode observar travamentos ao curso processual, bem como artifícios puramente formais que não trazem benefícios ao processo. Em ambos os casos, há influência direta no resultado final da demanda, o qual se perfaz em uma verdadeira ineficácia de um sistema já ultrapassado e repleto de construções dos anos 80.

Finalmente, pelo exposto, observa-se que o legislador estabelece diretrizes mais cautelosas quando há o interesse da coletividade envolvido. No entanto, observada a grande ineficácia do sistema criado para a execução judicial da dívida ativa, situação que não se verifica nas relações particulares se observados os números das execuções civis, é imprescindível reavaliar os métodos empregados, pois há evidente condição de desamparo ao interesse público, o que faz dele muitas coisas, mas não supremo.

### CONCLUSÃO

A partir das digressões explanadas acerca dos procedimentos na execução fiscal, é possível deduzir que: à medida que há demora para citação, aumentam as delongas para a impugnação à demanda por parte do devedor. Quando há intenção de objetar, o procedimento perfaz-se em uma série de dificuldades para que o ato seja executado ou ao menos seja benéfico ao exequente, a exemplo da exigência de garantia ou da dispensa desta, mas condicionada à suscitação de matéria de ordem pública; da abertura de espaço para questionamentos, muitas vezes protelatórios, dado à falta de regulamentação da exceção de pré-executividade; da possibilidade de debates a respeito da constitucionalidade ou não da exigência de seguro do Juízo para que seja feita a defesa nos autos; e, especialmente, da entrega, por parte do executado, de bem inservível, precível ou dispendioso para depósito, o que influencia diretamente a ocorrência de um desfecho frustrado para a Fazenda Pública.

Deste modo, fica evidente que a legislação executiva fiscal apresenta falhas em seu sistema, as quais contribuem para que o executado se furte de restituir a Administração Pública, ainda que em Juízo. Além disso, ao considerar o prejuízo ao Poder Público, deve-se ponderar também os danos à coletividade, visto que o déficit nas contas públicas prejudica o



desenvolvimento do Estado, comprometendo o investimento em áreas sociais, como saúde, educação e infraestrutura.

Como se não bastasse, o ano de 2020 foi maculado por uma pandemia de proporções catastróficas, o que impede uma avaliação positiva para o cenário fiscal em um futuro próximo, visto que a tendência é que as execuções em curso não se efetivem, e as dívidas ainda não judicializadas encontrem mais uma barreira para serem satisfeitas, em virtude da grande crise econômica que assolou o país.

Por conseguinte, algumas alternativas têm sido adotadas por órgãos como o CNJ, com o intuito de amenizar o grande déficit nas contas públicas, e tal conduta, somada a todo o explanado neste estudo, confirma que são necessários novos delineados acerca do processamento executivo fiscal. Isto inclui uma eventual reforma na LEF e no CTN, a fim de alterar uma construção primitiva que, hoje, não tem mais eficácia.

## REFERÊNCIAS

ALVES, M. R. *Coronavírus: Isenção, moratória e remissão de impostos - A extrafiscalidade Estatal no combate ao covid-19*. Migalhas, 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/323710/coronavirus-isencao-moratoria-e-remissao-de-impostos-a-extrafiscalidade-estatal-no-combate-ao-covid-19>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. *Lei nº 6.830, de 1980*. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm). Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 2015. Código de Processo Civil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 26 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria MF nº 130, de 19 de abril de 2012*. Altera a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, que dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 abril 2012, p. 31. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=37784>. Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial REsp 1127815 SP 2009/0045359-2*. Tributário. Processual civil. Recurso especial representativo de Controvérsia. Art. 543-C, do CPC. Embargos à execução fiscal. Determinação de reforço de penhora pelo juiz ex officio. Impossibilidade. Existência de requerimento pela fazenda exequente, in casu. Insuficiência da penhora. Admissibilidade dos embargos. Violação do art. 535 do CPC não configurada. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ: 24/11/2010. Diário da Justiça eletrônico. Brasília, 14 dezembro 2010. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?repetitivos=JULGADO+E+CONFORME>

+E+%22RECURSOS+REPETITIVOS%22&processo=1127815&livre=1127815&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true. Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial REsp 1487772 SE 20140269721-5*. Processual civil. Execução fiscal. Embargos do devedor. Executado. Benefício da justiça gratuita. Patrimônio. Inexistência. Hipossuficiência. Exame. Garantia do juízo. Afastamento. Possibilidade. Recorrente: Enidete Ribeiro Cabral. Recorrido: Fazenda Nacional. Relator: Ministro Gurgel de Faria. DJ: 28/05/2019. Diário da Justiça eletrônico. Brasília, 12 junho 2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22GURGEL+DE+FARIA%22%29.MIN.&processo=1487772&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 08 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3. Turma). *Recurso Especial REsp 1840466 SP 2019/0032450-9*. Recurso especial. Ação monitória. Revelia. Cumprimento de sentença. Exceção de pré-executividade. Citação postal. Mandado citatório recebido por terceiro. Impossibilidade [...] Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. DJ: 16/06/2020. Diário da Justiça eletrônico. Brasília, 22 junho 2020. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%28%22MARCO+AUR%C9LIO+BELLIZZE%22%29.MIN.%29+E+%28%22TERCEIRA+TURMA%22%29.ORG.&processo=1840466&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 07 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 314*. Em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2006]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27314%27>. Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 393*. A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2009]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27393%27>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Súmula nº 414*. A citação por edital na execução fiscal é cabível quando frustradas as demais modalidades. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2009]. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27414%27>. Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 28*. É inconstitucional a exigência de depósito prévio como requisito de admissibilidade de ação judicial na qual se pretenda discutir a exigibilidade de crédito tributário. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [2010]. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula777/false>. Acesso em: 12 jul. 2020.

CAMPELLO, A. E. B. B.; FERNANDES, H. L. D. S. *Execução Fiscal: O Colapso de um Sistema. Quanto Custa o Brasil pra Você?*, 201-. Disponível em: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/artigos/execucao-fiscal-o-colapso-de-um-sistema>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CASTRO, C. B. D. A execução fiscal e as suas crises de instância. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 42, março 2015. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/380>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números*. Brasília, DF: CNJ, 2019.

FERREIRA FILHO, M. D. S. *O problema crônico da eficiência na execução fiscal: Repensando a cobrança judicial dos créditos inscritos em dívida ativa*. Procuradoria-Geral do Estado. Governo do Estado de Goiás, 2017. Disponível em: [https://www.procuradoria.go.gov.br/images/imagens\\_migradas/upload/arquivos/2017-07/06--o-problema-crOnico-da-eficiEncia-na-execuCAo-fiscal.pdf](https://www.procuradoria.go.gov.br/images/imagens_migradas/upload/arquivos/2017-07/06--o-problema-crOnico-da-eficiEncia-na-execuCAo-fiscal.pdf). Acesso em: 06 jul. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional*. Brasília, DF: IPEA, 2011.

MAIA, F. *Covid-19 já gerou 3,8 mil processos tributários, contabiliza PGFN*. Jota, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/covid-19-ja-gerou-38-mil-processos-tributarios-contabiliza-pgfn-30042020>. Acesso em: 07 jul. 2020.

SOUZA, G. Iniciativa do CNJ elimina 250 mil execuções, diz corregedora. *Revista Consultor Jurídico*, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-28/iniciativa-cnj-elimina-250-mil-execucoes-fiscais-corregedora>. Acesso em: 13 jul. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. *Despesas Postais com citações e intimações*. São Paulo, SP: TJSP, 2020. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/IndicesTaxasJudiciarias/DespesasProcessuais/DespesasPostaisCitacoesIntimacoes>. Acesso em: 06 jul. 2020.