

Resolução N° 547 de 22/02/2024 do Conselho Nacional de Justiça: análise dos impactos sobre as execuções fiscais de pequeno valor sobre os Municípios

Resolution No. 547 of February 22, 2024 of the National Council of Justice: analysis of the impacts on small-value tax executions on Municipalities

Vinicius Lima Duarte¹

Resumo

A Resolução 547 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que institui regras para extinção e impede ajuizamento de execuções fiscais consideradas de pequeno valor, vem sendo alvo de críticas diante dos impactos sobre a cobrança da dívida ativa dos Municípios brasileiros, que em grande parte pode ser considerada de pequeno valor, nos termos da Resolução.

Palavras-chave: Execução Fiscal. Pequeno valor. Extinção por falta de interesse processual. Impacto financeiro sobre os Municípios.

Abstract

Resolution 547 of the National Council of Justice (CNJ), which establishes rules for the termination and prohibition of the filing of tax executions considered to be of small value, has been the target of criticism due to its impact on the collection of outstanding debts of Brazilian municipalities, which, in large part, can be considered small value, according to the Resolution.

Keywords: Tax Enforcement. Small Value. Termination due to lack of procedural interest. Financial impact on municipalities.

1. Introdução

No dia 22 de fevereiro de 2024, durante a 1.^a Sessão Ordinária do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deste ano, o Colegiado aprovou, por unanimidade, regras para extinção das execuções fiscais com valor de até R\$ 10 mil sem movimentação útil há mais de um ano, desde que não tenham sido encontrados bens penhoráveis, citado ou não o executado.

Isso porque, segundo o Conselho, esses processos respondem por 34% do acervo pendente no Poder Judiciário, que, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2023 (ano-base 2022), são indicados como o principal fator de lentidão da Justiça.

Ocorre que os parâmetros definidos pelo CNJ ameaçam a arrecadação dos Municípios diante de valor mínimo muito elevado (10 mil reais) para extinção imediata (e ajuizamento) de execuções fiscais, tema objeto de análise neste artigo.

¹ Procurador do Município de Porto Alegre/RS. E-mail: viniciusl.duarte@portoalegre.rs.gov.br

2. Extinção em massa: definição de “pequeno valor” e a realidade das execuções fiscais dos Municípios

De início, e até antes de adentrarmos propriamente na resolução 547 do CNJ, o Supremo Tribunal Federal, no RE 1.355.208/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 19/12/2023 (Repercussão Geral – Tema 1184) (Info 1121), tratou da possibilidade de extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir, levando em consideração o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Na ocasião, definiu o STF que o Poder Judiciário pode extinguir a ação quando verificar que não foram esgotadas medidas extrajudiciais e administrativas mais eficientes e menos onerosas para viabilizar a cobrança da dívida. O Supremo Tribunal Federal (STF) fixou a tese de que a extinção da execução fiscal depende da prévia adoção de providências, como tentativa de conciliação ou solução administrativa, e protesto do título, exceto por motivo de eficiência administrativa. O trâmite das ações de execução fiscal não impede os entes federados de solicitarem a suspensão do processo para adotar essas medidas. A decisão do STF considerou que a extinção de execuções fiscais de baixo valor é legítima, respeitando a competência constitucional de cada ente federado e o princípio da eficiência administrativa.

Em seguida, o CNJ editou a Resolução nº 547 de 22/02/2024 que instituiu medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF:

Art. 1º É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

§ 1º Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

§ 2º Para aferição do valor previsto no § 1º, em cada caso concreto, deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado.

§ 3º O disposto no § 1º não impede nova propositura da execução fiscal se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição.

§ 4º Na hipótese do § 3º, o prazo prescricional para nova propositura terá como termo inicial um ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.

§ 5º A Fazenda Pública poderá requerer nos autos a não aplicação, por até 90 (noventa) dias, do § 1º deste artigo, caso demonstre que, dentro desse prazo, poderá localizar bens do devedor.

Art. 2º O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.

§ 1º A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.

§ 2º A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa.

§ 3º Presume-se cumprido o disposto nos §§ 1º e 2º quando a providência estiver prevista em ato normativo do ente exequente.

Art. 3º O ajuizamento da execução fiscal dependerá, ainda, de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

Parágrafo único. Pode ser dispensada a exigência do protesto nas seguintes hipóteses, sem prejuízo de outras, conforme análise do juiz no caso concreto:

I – comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, I);

II – existência da averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, II); ou

III – indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.

Art. 4º Os cartórios de notas e de registro de imóveis deverão comunicar às respectivas prefeituras, em periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Pois bem. A Resolução em comento tem sofrido críticas¹. Uma delas diz respeito a violar a separação dos poderes, pois invadiria a esfera de competência do legislador, sendo inconstitucional. Não caberia ao CNJ a função normativa para dispor sobre a execução fiscal regida pela lei específica, a Lei 6.830/80 com a aplicação subsidiária do CPC.

Outro ponto de preocupação, objeto de análise deste estudo, diz respeito ao impacto da norma sobre as execuções fiscais municipais².

A princípio, da forma como está posta, a Resolução, apesar de legítima ao ter o propósito de reduzir o volume de ações judiciais para agilizar o trâmite processual, pode impactar gravemente a arrecadação e a coercibilidade dos impostos e atividades ordenadoras dos municípios, especialmente do IPTU e das multas administrativas, com efeitos concretos equivalentes a remissão e anistia (para o passado) e estímulo ao descumprimento deliberado das exigências legais (para o futuro) relativamente a dívidas de valores mais modestos.

Embora não haja estudos de caráter nacional, sabe-se que em sua maioria, as execuções fiscais atualmente ajuizadas nos Municípios cobram valores inferiores a 10 mil reais. Belém/PA, por exemplo, tem mais de 88% de execuções fiscais com valor inferior a tanto. E isso se repete também nas grandes e pequenas cidades brasileiras.

Assim, da forma como está posta, a Resolução 547 do CNJ ameaça grande parte do acervo de execuções fiscais já ajuizadas, cria empecilhos ao uso da execução fiscal para novas cobranças e impõe condicionantes para os quais a grande maioria dos Municípios não está estruturalmente preparada para atender. Tem-se que a paralisia das execuções fiscais não pode ser atribuída exclusiva ou principalmente à inércia dos Municípios, pois decorre sobretudo da falta de estrutura do Poder Judiciário para movimentar e efetivar a execução forçada contra os devedores, vez que o exequente não pode, de mão própria, satisfazer seu crédito³.

Ademais, a Resolução nesses moldes pode provocar efeitos no comportamento dos contribuintes, se tornando um desestímulo ao recolhimento e à regularização imediata. Por exemplo, sabedores de que somente seriam executados quando o débito de IPTU de seu imóvel ultrapasse 10 mil reais, o que poderia levar alguns anos, deixariam de temer uma execução fiscal em curto prazo⁴.

Por fim, a exigência prévia de protestos negativas em cadastros restritivos de crédito (SPC/SERASA) não se mostraria de grande eficácia, vez que mais de 67 milhões de brasileiros estão negativados no País, e que ainda assim persiste a alta inadimplência. Pode-se assumir, portanto, que a medida em questão tem baixo impacto na recuperação da dívida.

Considerações Finais

Após análise dos normativos acima e das críticas que já sofrem, oriundas principalmente de associações de Municípios, podemos concluir que a Resolução 547 do CNJ carece de ajustes, em que pese a louvável intenção de descongestionar o Poder Judiciário, onde as execuções fiscais equivalem a 31% de todos os casos ainda em andamento na Justiça e a 59% do total de execuções em andamento.

Há, portanto, necessidade de aperfeiçoamento a fim de preservar a capacidade arrecadatória dos Municípios, cujas execuções fiscais em sua maioria são de valores inferiores ao valor de corte de 10 mil reais proposto pelo CNJ.

Referências

1. Tema 1184, STF e Resolução do CNJ: Uma breve análise do panorama das execuções fiscais. Disponível em <HTTPS://WWW.JUSBRASIL.COM.BR/ARTIGOS/TEMA-1184-STF-E-RESOLUCAO-DO-CNJ-UMA-BREVE-ANALISE-DO-PANORAMA-DAS-EXECUCOES-FISCAIS/2174866403>, acesso em 26/06/2024.
2. CNJ. Resolução 547/2024. Extinção (em massa) de Execuções Fiscais de “Pequeno Valor”? Disponível em https://www.linkedin.com/posts/ricardo-almeida-ribeiro-da-silva-b17b307_dividaativa-judiciario-cnj-activity-7171131838692802560-jBRJ?utm_source=share&utm_medium=member_ios, acesso em 26/06/2024.
3. Resolução 547/24 do CNJ inova a LEF. Disponível em <HTTPS://WWW.MIGALHAS.COM.BR/DEPESO/405021/RESOLUCAO-547-24-DO-CNJ-INOVA-A-LEF>, acesso em 20/06/2024.
4. FNP propõe ao CNJ aprimoramento de execuções fiscais. Disponível em <https://fnp.org.br/noticias/item/3253-fnp-propoe-ao-cnj-aprimoramento-de-execucoes-fiscais>, acesso em 21/6/2024.