



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente: Ministro José Antonio Dias Toffoli

Corregedor Nacional de Justiça: Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins

Conselheiros: Aloysio Corrêa da Veiga
Maria Iracema Martins do Vale
Márcio Schiefler Fontes
Daldice Maria Santana de Almeida
Fernando César Baptista de Mattos
Valtério Ronaldo de Oliveira
Francisco Luciano de Azevedo Frota
Arnaldo Hossepian Salles Lima Junior
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva
André Luiz Guimarães Godinho
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral: Carlos Vieira von Adamek

Diretor-Geral: Johaness Eck

Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Secretário Especial Richard Pae Kim

Juizes Auxiliares Carl Olav Smith

Flávia Moreira Guimarães

Livia Cristina Marques Peres

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

- Vol. 1, n. 1 (2015) – Brasília, CNJ, 2015 –
Semestral

Até o v. 2, 2017, publicada anualmente.

e-ISSN 2525-4502

1. Direito – Periódicos I. Brasil, Conselho Nacional de Justiça.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SEPN Quadra 514 norte, lote 9, Bloco D, Brasília-DF

CEP: 70760-544

CNPJ: 07.421.906/0001-29

ARTIGOS

A cobrança extrajudicial de dívida ativa como meio de enfrentamento do “gargalo” das execuções fiscais

Por Marcelo Veiga Franco

Resumo: O artigo tem como objeto examinar de que maneira o emprego de métodos “desjudicializados” de cobrança de créditos públicos aumenta não somente a arrecadação, como também contribui para combater a crise global da prestação judicial. O objetivo é propor a cobrança extrajudicial de dívida ativa, especialmente o protesto extrajudicial, como meio de enfrentamento do “gargalo” das execuções fiscais. O método utilizado é o quantitativo e baseado em estatísticas públicas. A conclusão é favorável ao emprego dos mecanismos de cobrança extrajudicial de dívida ativa para o fim de contribuir com a eficiência do Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Cobrança extrajudicial de dívida ativa. Protesto extrajudicial. Execução fiscal.

Abstract: The article aims to examine how the use of extrajudicial methods of collecting public credits increases not only the collection but also contributes to combating the global crisis of the judicial system. The goal is to propose the extrajudicial collection, especially the extrajudicial protest, as a means of face the tax execution “bottleneck”. The method used is the quantitative and based on public statistics. The conclusion is favorable to employment of extrajudicial collection mechanisms in order to contribute to the efficiency of the Judiciary.

KEYWORDS: Extrajudicial tax collection. Extrajudicial protest. Tax execution.

1 INTRODUÇÃO

É provável que as execuções fiscais representem o maior “gargalo” em desfavor da eficiência dos órgãos judiciários brasileiros. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no relatório *Justiça em Números 2018*, afirma que historicamente “as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018a, p. 125).

Para enfrentar essa realidade, o CNJ vem tentando incentivar uma mudança de comportamento por parte da Fazenda Pública e do próprio Poder Judiciário. Na Resolução n.º 198/2014, o CNJ aponta, como um dos macrodesafios do Poder Judiciário no interstício de 2015 a 2020, o “impulso às execuções fiscais, cíveis e trabalhistas”, por intermédio da implantação de práticas que visem à “efetividade das ações judiciais, propiciando a recuperação de bens e valores aos cofres públicos (execuções fiscais) e a solução definitiva dos litígios cíveis e trabalhistas”.

Para tanto, o CNJ indica a possibilidade de utilização dos seguintes mecanismos: a) “utilização tempestiva dos sistemas de bloqueio de ativos do devedor (BACENJUD, RENAJUD, INFOJUD)”; b) “a realização de leilões judiciais”; c) “a celebração de parcerias com as Procuradorias da Fazenda, juntas comerciais, cartórios de registro de imóveis e de protesto de títulos”; d) a inscrição da dívida nos sistemas de proteção ao crédito, a exemplo do Serasa e SPC” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014a, p. 11).

Ademais, o CNJ também editou a Resolução n.º 261/2018, a qual, dentre outras providências, cria e institui a “Política e o Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa”. Um dos escopos do referido sistema é “melhorar a composição entre o contribuinte e as Fazendas Públicas, em atenção à eficiência da execução e à razoável duração do processo” (artigo 1º).

O Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa busca ainda a “disseminação da cultura de pacificação social”, observando, dentre outros pontos, “a necessidade de planejamento com base em probabilidades para a definição de acordos que respeitem os princípios da moralidade, da probidade administrativa e do interesse público” (artigo 2º, inciso IV). Dentre as atribuições do CNJ ao criar esse sistema, destaca-se “o objetivo de estimular e facilitar o acordo entre as partes, incentivando a pacificação social e a redução dos litígios fiscais, ampliando a probabilidade de recebimento de dívidas consideradas irrecuperáveis” (artigo 4º) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018b).

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo examinar, com base em dados estatísticos, experiências verificadas na União e no Município de Belo Horizonte em prol da desjudicialização das práticas de recuperação de créditos públicos. A finalidade é analisar se a promoção da cobrança extrajudicial da dívida ativa vem se mostrando como uma ferramenta apta a produzir resultados positivos no índice de recuperação dos créditos tributários e não-tributários ao erário público, além de evitar a judicialização excessiva dos conflitos fiscais e, com isso, contribuir com a eficiência do Poder Judiciário.

2 A CRISE DE INEFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

A expressão *crise da justiça* (ou *crise judiciária* ou *crise do Judiciário*) é usualmente empregada para retratar a percepção comum de inefetividade do sistema judicial de resolução dos conflitos. A ausência de uma pronta resposta estatal às demandas apresentadas pelos respectivos usuários gera um contexto de insatisfação generalizada com a eficiência do serviço público jurisdicional.

Atualmente, a jurisdição não pode ser concebida apenas

como expressão do poder estatal de atuar a vontade concreta da lei com o fim de dirimir controvérsias. A evolução do Estado Democrático de Direito permite afirmar que a função jurisdicional está submetida aos "princípios da eficiência e economicidade na sua atuação" (ANDRADE, 2011, p. 167) e, portanto, revela-se também "como serviço público orientado à composição das controvérsias segundo a Justiça" (CAPONI, 2011, p. 400-401).

Nessa perspectiva, a necessidade de atribuir *efetividade* ao processo judicial confere ao Poder Judiciário o compromisso de "alcançar e pronunciar, no menor tempo possível, e com o mínimo sacrifício econômico, a melhor composição do litígio: a *justa composição*" (THEODORO JUNIOR, 1999, p. 02). A ideia moderna de *justiça* está umbilicalmente ligada à noção de *eficiência* na resolução efetiva, adequada e tempestiva das disputas.

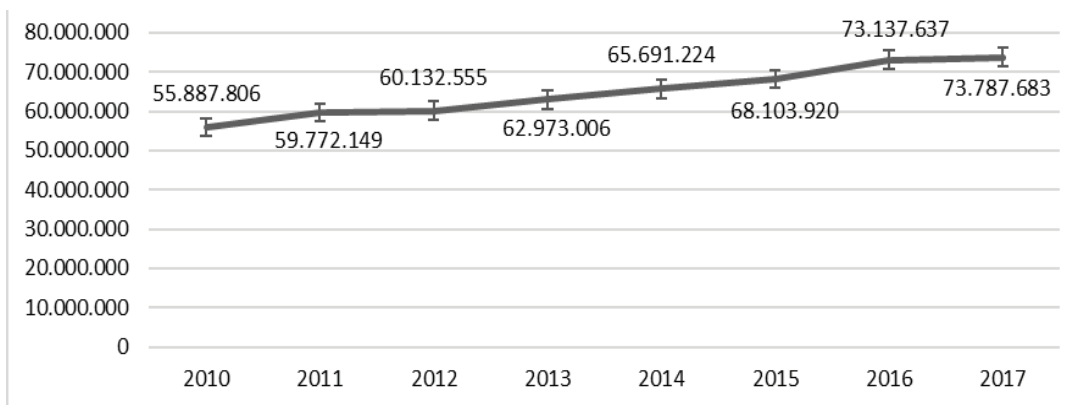
No entanto, os dados estatísticos oficiais divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constantes dos relatórios *Justiça em Números*, evidenciam um cenário de *crise de ineficiência* do Poder Judiciário nacional e,

consequentemente, sugerem o potencial esgotamento do serviço público jurisdicional.¹

Um primeiro ponto a ser examinado diz respeito ao volume de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros. Constatou-se que, nos últimos anos, a situação vem se tornando cada vez mais grave. Considerando o período de 2010 a 2017 no âmbito das Justiças Estadual e Federal, em primeiro e segundo grau, houve um acréscimo de aproximadamente 18 (dezoito) milhões de processos "em estoque". Esse valor representa, em termos percentuais, um aumento de aproximadamente 32% (trinta e dois por cento) de casos novos em tramitação nos órgãos judiciários em um interstício de apenas 08 (oito) anos.

O gráfico a seguir contém a estimativa e a evolução dos números absolutos de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários de primeira e segunda instâncias das Justiças Estadual e Federal:

Gráfico 1 - Evolução do número de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros (Justiças Estadual e Federal, primeiro e segundo grau)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números – anos 2011 a 2018 – anos-base 2010 a 2017)

Dessa forma, somente nos órgãos das Justiças Estadual e Federal de primeiro e segundo grau, havia no Brasil, no ano de 2017, um universo de 73.787.683 (setenta e três milhões setecentos e oitenta e sete mil seiscentos e oitenta e três) ações judiciais com solução pendente. Para agravar esse cenário, percebe-se que essa quantidade está recrudescendo de forma gradual e constante. O estoque de processos judiciais pendentes de julgamento se encontra em tendência de aumento contínuo ano após ano, demonstrando que o Poder Judiciário não absorve de forma satisfatória o alto volume de demandas que lhe são apresentadas.

Caso se leve em consideração também os Tribunais Superiores e os demais órgãos do Poder Judiciário integrantes da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar Estadual e das Auditorias Militares da União, os números são ainda mais alarmantes. No interstício

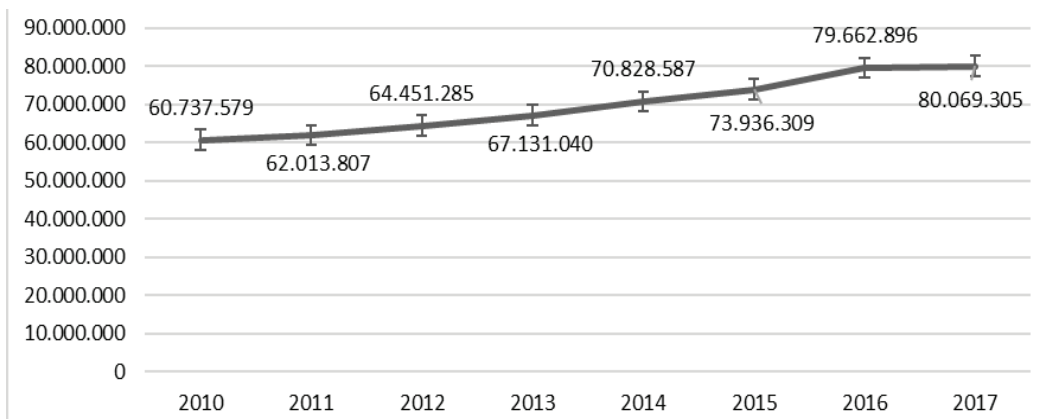
de 2010 a 2017, o saldo estimado total de processos pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros saltou aproximadamente 32% (trinta e dois por cento), passando de 60.737.579 (sessenta milhões setecentos e trinta e sete mil e quinhentos e setenta e nove) para 80.069.305 (oitenta milhões sessenta e nove mil trezentos e cinco), o que representa a proporção de aproximadamente 01 (um) processo judicial para cada 2,6 (dois vírgula seis) habitantes no Brasil.²

O gráfico abaixo contém uma evolução mais detalhada do número de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciais brasileiros:

1. As estatísticas coletadas pelo CNJ apresentam números que fornecem um diagnóstico amplo sobre a situação do Poder Judiciário brasileiro. Os valores e números, embora sejam estimativos em algumas situações, são fidedignos, apesar da dificuldade de reunião de dados matematicamente precisos, da dimensão continental do território nacional e da dificuldade encontrada na busca por estatísticas em alguns tribunais.

2. Segundo a *Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, o Brasil possuía, no dia 13/05/2019, às 16h30min, uma projeção de população na ordem de 209.905.418 (duzentos e nove milhões, novecentos e cinco mil, quatrocentos e dezoito) pessoas (Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 13 mai. 2019).

Gráfico 2 - Evolução do número de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros (índice global do Judiciário)

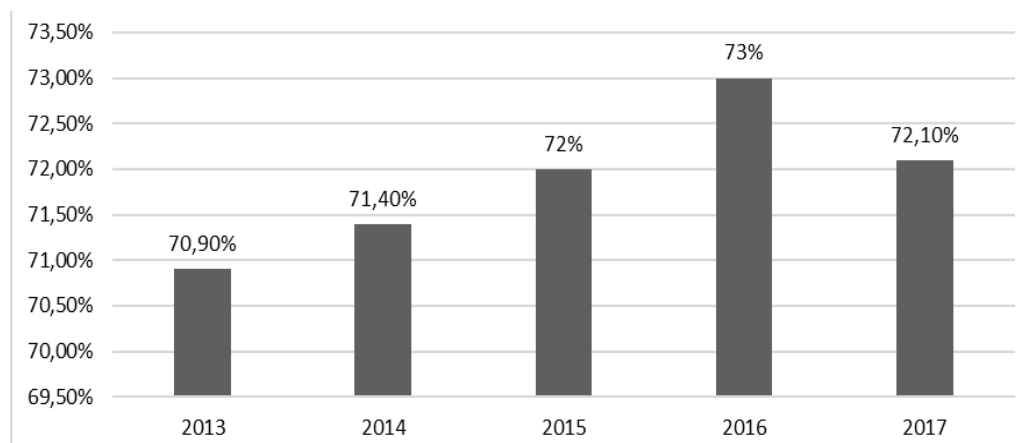


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números – anos 2011 a 2018 – anos-base 2010 a 2017)

Além do elevado número de processos judiciais pendentes de julgamento e do padrão de expansão contínua do estoque para o ano subsequente, também a taxa de congestionamento nos órgãos judiciários nacionais é bastante alta. Esse índice significa que o grau de eficiência dos tribunais judiciários é deficiente no que se refere à proporcionalidade entre os casos novos que ingressam em determinado período e os processos que são arquivados com baixa na distribuição no mesmo interregno.

As estatísticas colhidas pelo CNJ atestam essa realidade:

Gráfico 3 - Taxa de congestionamento bruta nos órgãos judiciários brasileiros (índice global do Judiciário)

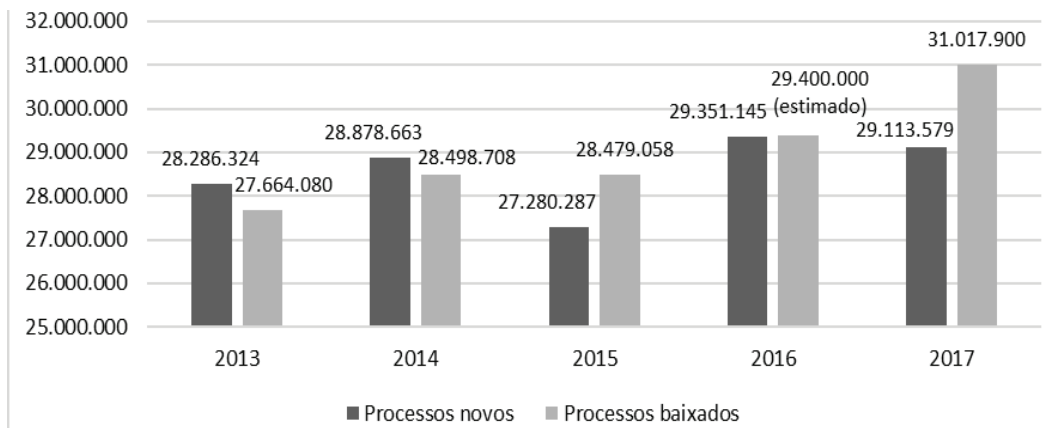


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números – anos 2014 a 2018 – anos-base 2013 a 2017)

Todavia, é motivo de alento o fato de que, no ano de 2017, houve o aprimoramento – ainda que baixo – do padrão de congestionamento, o que demonstra uma melhora da proporção entre o número de casos baixados e o número de casos novos. Enquanto a taxa de congestionamento bruta esteve na ordem de 72,1% (setenta e dois vírgula um por cento), a taxa de congestionamento líquida – isto é, aquela que desconsidera os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório – atingiu o patamar de 67,9% (sessenta e sete vírgula nove por cento).

A proporção entre o número de processos novos e o número de processos baixados nos órgãos judiciários brasileiros é ilustrativa a esse respeito:

Gráfico 4 - Movimentação processual nos órgãos judiciários brasileiros (índice global do Judiciário)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números – anos 2014 a 2018 – anos-base 2013 a 2017)

Diante dessa altíssima quantidade de processos em tramitação nos órgãos judiciários nacionais, Adel El Tasse questiona se há no Brasil um contexto de crise da justiça. Isso porque, segundo o seu entendimento, a palavra "crise pressupõe que, em algum momento, se teve, no Brasil, justiça célere e efetiva, para todos os setores da sociedade, o que, em momento algum, ocorreu". Nessa linha de raciocínio, o citado autor aduz que o "Judiciário brasileiro não está em crise", mas, sim, é "o modelo de Justiça brasileira que já não serve mais", sendo que apenas agora é que a sociedade brasileira acordou "de um sono coletivo" e se deu conta "de que a estrutura judicial brasileira não é eficaz em resolver as problemáticas complexas da vivência comunitária nacional" (TASSE, 2001, p. 43).

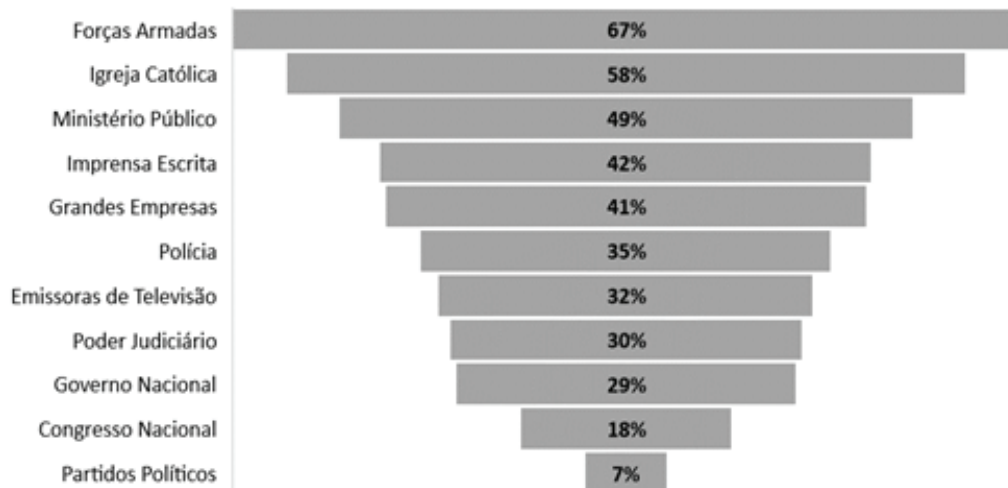
Na verdade, é certo que dados quantitativos de processos ativos, baixados ou pendentes de julgamento não consistem em fatores que medem com precisão a qualidade da prestação jurisdicional. Mais do que números, ao Poder Judiciário incumbe atuar em prol da concretização de uma tutela jurídica que proteja e satisfaça direitos e garantias de forma efetiva, adequada e tempestiva.

Todavia, o exame de elementos estatísticos é importante para investigar se o Poder Judiciário está, ou não, preparado para absorver uma massificação de conflitos que repercute diretamente na provocação da atividade judicial. Porém, ao que parece, a estrutura judiciária não se mostra preparada para dar conta de uma avalanche de pretensões que lhe são dirigidas. Esse contexto gera, portanto, um efeito reverso.

Além de não lograr êxito em atender a contento as pretensões dos seus usuários, "o Poder Judiciário também atua como um polo gerador de demandas", em virtude da concomitância de fatores como: a baixa velocidade nas respostas às demandas; a ausência de uniformização jurisprudencial e de técnica decisória adequada nos tribunais; a inexistência do emprego de métodos adequados de gerenciamento de processos judiciais. Esse cenário possibilita "o surgimento de oportunidades para a litigiosidade, quando novas teses jurídicas são criadas e geram volume dentro do Judiciário" (GABBAY; CUNHA, 2012, p. 29).

A inefetividade da prestação jurisdicional faz com que a sociedade diminua a sua crença na capacidade de o Poder Judiciário atender às suas expectativas. A inexistência de uma prestação jurisdicional eficiente ocasiona um índice de confiabilidade insatisfatório nos órgãos judiciários em comparação com outras instituições públicas e privadas. A pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas que mede o "índice de confiabilidade na justiça" é esclarecedora a esse respeito:

Gráfico 5 - Índice de confiabilidade nas instituições



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (Relatório Índice de Confiabilidade na Justiça – ICJ Brasil – 1º trimestre/2014 - 4º trimestre/2014 – ano 06)³

O baixo índice de confiança gera uma precária avaliação do Judiciário como órgão prestador de serviço público. Ainda de acordo com a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, as pessoas ouvidas, de maneira geral, consideraram que o Judiciário presta um serviço público lento (88% (oitenta e oito por cento) dos entrevistados), caro (77% (setenta e sete por cento) dos entrevistados) e difícil de utilizar (67% (sessenta e sete por cento) dos entrevistados). Além disso, 64% (sessenta e quatro por cento) avaliaram o Judiciário como nada ou pouco honesto, 61% (sessenta e um por cento) disseram que o Judiciário é nada ou pouco parcial e independente, e 56% (cinquenta e seis por cento) atribuíram ao Judiciário pouca ou nenhuma competência (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2014, p. 13).

Não há dúvidas de que o elevado número de processos judiciais pendentes de julgamento e a alta taxa de congestionamento dificultam o exercício de uma prestação jurisdicional eficiente e, por isso, resultam no baixo índice de prestígio social do Poder Judiciário. Os dados estatísticos oficiais colhidos e divulgados pelo CNJ comprovam que a jurisdição estatal brasileira sofre de um problema de ineficiência crônica, o qual, se não devidamente estudado e superado, poderá levar à própria falência do sistema adjudicatório estatal de solução de conflitos.

3 O "GARGALO" DAS EXECUÇÕES FISCAIS

Estatisticamente, as execuções fiscais consistem em um dos tipos de ação com maior presença nos órgãos judiciários brasileiros.

No relatório intitulado *A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário*, produzido pelo CNJ e divulgado em julho de 2011, as execuções fiscais, no ano de 2010, corresponderam a 32% (trinta e dois por cento) do universo de processos em tramitação nos órgãos judiciários nacionais, totalizando aproximadamente 27 (vinte e sete) milhões de demandas.

No âmbito da Justiça Federal, a União – principalmente por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – e os conselhos de fiscalização das profissões liberais apareceram como os maiores demandantes no bojo das execuções fiscais, ocupando o polo ativo em, respectivamente, 59,2% (cinquenta e nove vírgula dois por cento) e 36,4% (trinta e seis vírgula quatro por cento) dos casos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011, p. 4 e 11).

Embora os dados apresentados no citado relatório não sejam recentes e estejam defasados, eles foram importantes para demonstrar, talvez pela primeira vez, o tamanho do "gargalo" representado pelas execuções fiscais no âmbito do Poder Judiciário.

Por seu turno, o relatório *Justiça em Números 2018*, relativamente ao ano-base de 2017, também produzido pelo CNJ, corrobora esse cenário.

No ano de 2017, as execuções fiscais representaram aproximadamente 39% (trinta e nove por cento) dos casos pendentes de solução nos órgãos judiciários brasileiros. Desse total, 85% (oitenta e cinco por cento) tramitavam na Justiça Estadual e 14% (quatorze por cento) na Justiça Federal. Considerando apenas os processos de execução em tramitação no Judiciário nacional, as execuções fiscais corresponderam a aproximadamente 74% (setenta e quatro por cento) do total dos casos.

O maior problema concernente às execuções fiscais consiste, seguramente, na altíssima taxa de congestionamento, cuja média é de 91,7% (noventa e um vírgula sete por cento). Isso significa que, de cada 100 (cem) execuções fiscais em processamento no ano de 2017, apenas 8 (oito) foram baixadas. Desprezando as execuções fiscais, a taxa de congestionamento global do Poder Judiciário brasileiro seria 9% (nove por cento) menor, caindo de 72% (setenta e dois por cento) para 63% (sessenta e três por cento).

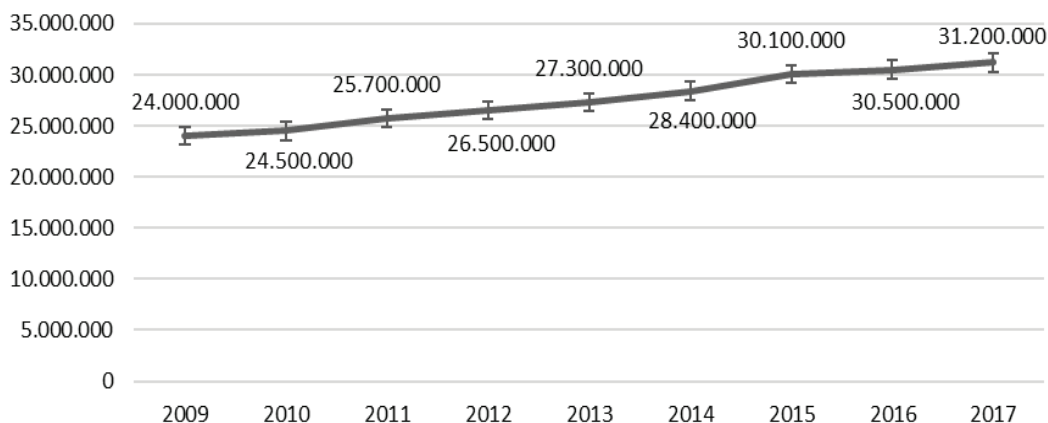
3. A pesquisa levada a cabo pela Fundação Getúlio Vargas se mostra fidedigna. Foram ouvidas 6.623 pessoas e foi utilizado o "método de seleção amostral não probabilística denominado amostragem por cotas", tendo sido os dados coletados em 08 (oito) unidades federativas brasileiras que constituem aproximadamente 55% (cinquenta e cinco por cento) da população brasileira acima de 18 (dezoito) anos, quais sejam: Amazonas, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Por essas razões, "a amostra foi dimensionada de modo a ter um erro amostral absoluto de aproximadamente 2,5% com um coeficiente de confiança de 95% para a variável de confiança no Judiciário brasileiro" (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2014, p. 06 e 24).

Não por outra razão, verifica-se um aumento contínuo do "estoque" de execuções fiscais pendentes de solução nos órgãos judiciários nacionais. No período de 2009 até 2017, o número de processos de execuções fiscais em tramitação passou de aproximadamente 24.000.000 (vinte e quatro milhões) para cerca de 31.200.000 (trinta e um

milhões e duzentos mil), ou seja, um acréscimo de 30% (trinta por cento).

O gráfico abaixo contém a evolução do quantitativo de execuções fiscais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros:

Gráfico 6 - Evolução do número aproximado de execuções fiscais em tramitação nos órgãos judiciários brasileiros (índice global do Judiciário)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatório Justiça em Números 2018 – ano-base 2017)

A situação é tão crítica que, segundo o CNJ, o tempo de giro do acervo de execuções fiscais pendentes é de 11 (onze) anos. Em outras palavras, ainda que o Poder Público parasse de ajuizar execuções fiscais, seria necessária mais de uma década para colocar em dia o passivo hoje existente (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018a, p. 125-128).

Enfim, os dados estatísticos coletados pelo CNJ atestam que, de fato, as execuções fiscais representam um "ponto de estrangulamento" que atua contra a efetividade do índice de recuperação dos créditos públicos e em desfavor da eficiência do próprio Poder Judiciário. Por esse motivo, é importante examinar não apenas como a legislação vem enfrentando essa temática, mas principalmente algumas práticas administrativas que vêm sendo empregadas para aumentar a produtividade da arrecadação pública por meio da adoção de mecanismos extrajudiciais de cobrança de dívida ativa.

4 ALGUMAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE DÍVIDA ATIVA

No ano de 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada divulgou relatório por meio do qual ficou constatado que "o custo unitário médio total" de uma execução fiscal promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto à Justiça Federal, no período entre novembro de 2009 até fevereiro de 2011, era de R\$ 5.606,67 (cinco mil seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos). Já o "tempo médio total de tramitação" naquele interregno era de 09 (nove) anos, 09 (nove) meses e 16 (dezesseis) dias, com um índice percentual de recuperação integral do crédito na ordem de 25,8% (vinte cinco vírgula oito por cento).

Nesse contexto, cotejando o custo e o tempo de tramitação de um processo de execução fiscal, com a probabilidade percentual de recuperação do crédito, concluiu-se naquele

relatório que o *breaking even point*, isto é, "o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal, era de R\$ 21.731,45" (vinte e um mil, setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos). Isso quer dizer que, "nas ações de execução fiscal de valor inferior a este, é improvável que a União consiga recuperar um valor igual ou superior ao custo do processamento judicial" (CUNHA; KLIN; PESSOA, 2011, p. 16).

O citado relatório demonstra a necessidade de racionalização dos procedimentos de cobrança dos créditos públicos. Algumas alterações legislativas, inclusive, foram editadas a fim de aprimorar a gestão da cobrança da dívida ativa, sobretudo na esfera federal.

Nesse cenário, os artigos 1º-A e 1º-B da Lei Federal n.º 9.469, de 10 de julho de 1997, autorizam o não-ajuizamento de execuções fiscais para a cobrança de créditos federais inferiores a determinados valores. Já o artigo 1º-C da mesma lei dispõe que, no caso de consumação da "prescrição do crédito, o representante judicial da União, das autarquias e fundações públicas federais não efetivará a inscrição em dívida ativa dos créditos, não procederá ao ajuizamento, não recorrerá e desistirá dos recursos já interpostos".

Recentemente, a Medida Provisória n.º 881, de 30 de abril de 2019, promoveu alterações na Lei Federal n.º 10.522, de 19 de julho de 2002. A inclusão do artigo 19-C, por exemplo, tem como escopo autorizar a dispensa da prática de atos processuais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, inclusive no âmbito do contencioso administrativo fiscal, "quando o benefício patrimonial almejado com o ato não atender aos critérios de racionalidade, de economicidade e de eficiência".

A rigor, mostra-se como necessário o aperfeiçoamento da atividade administrativa em prol da busca pela maior

eficiência – obviamente com o respeito aos demais princípios constitucionais. Não há dúvidas de que, em determinadas hipóteses, a dispensa da prática de atos processuais condiz com a defesa do interesse público perseguido *in concreto*.⁴

Por outro lado, também parece apropriado que, em alguns casos, o acesso à instância extrajudicial emerge como manifestação da própria indisponibilidade do interesse público. Conforme ensina Eduardo Talamini, a possibilidade de solução de conflitos administrativos sem a intervenção judicial, caso assim se mostre mais adequado no caso concreto, não equivale à renúncia ao direito material, e nem tampouco corresponde à disposição do próprio bem ou interesse público (TALAMINI, 2016, p. 276-280, 287-293). Pelo contrário, uma gestão eficiente da cobrança dos créditos públicos pressupõe a utilização de técnicas “desjudicializadas” de arrecadação.

Aliás, é oportuno ressaltar que a execução ou a cobrança extrajudicial de dívidas civis, de natureza tributária ou não, já é uma realidade em países europeus. Em Portugal, verifica-se legislação recente instituindo a “desjudicialização da execução”, mediante a atribuição de tarefas de cunho executivo a um “agente de execução” instalado no ambiente extrajudicial. O objetivo é que o juiz fique exonerado da prática de atos processuais que não estejam diretamente relacionados à função jurisdicional, de maneira a possibilitar a realização de diligências de execução e de cobrança de dívidas fora do tribunal judiciário (RODRIGUES; RANGEL, 2018, p. 457-458).

No Brasil, o parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997, com o acréscimo determinado pela Lei Federal n.º 12.767, de 27 de dezembro de 2012, inclui, “entre os títulos sujeitos a protesto”, justamente “as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”.⁵ Após essa alteração legislativa, alguns entes públicos vêm envidando esforços na busca pela maior eficiência no âmbito da arrecadação fiscal.⁶

Na União, a realização de protestos extrajudiciais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é promovida há alguns anos. Segundo informações obtidas junto à Coordenadoria-Geral da Dívida Ativa da União da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a União, por meio da realização de protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa, recuperou o montante de R\$2.449.521.095,51 (dois bilhões, quatrocentos e quarenta e nove milhões, quinhentos e vinte e um mil, noventa e cinco reais e cinquenta e um centavos) em um período de 06 (seis) anos.

A tabela abaixo contém os dados relativos aos protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no interstício de 2013 a 2018:

Tabela 1 – Protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (período de 2013 até 2018)

Ano do protesto	Quantidade de inscrições	Valor do protesto	Valor total recuperado
2013	25.013	R\$ 101.353.598,33	R\$ 21.519.714,79
2014	198.342	R\$ 783.095.346,88	R\$ 144.262.469,92
2015	365.396	R\$ 1.917.587.286,98	R\$ 259.530.800,11
2016	677.367	R\$ 7.795.799.501,65	R\$ 481.340.697,86
2017	1.230.755	R\$ 32.986.390.000,69	R\$ 892.580.149,34
2018	1.138.607	R\$ 16.481.996.916,35	R\$ 650.287.263,49

Fonte: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Coordenadoria-Geral da Dívida Ativa da União.⁷

Já no Relatório PGFN em Números – Edição 2019, relativamente ao ano de 2018, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional informa o montante de R\$ 23,9 bilhões (vinte e três bilhões, novecentos milhões de reais) no âmbito da recuperação de créditos, com índice de êxito de 22,13% (vinte e dois vírgula treze por cento) na cobrança da Dívida Ativa da União. Segundo o relatório, a atuação do órgão na defesa da União, em processos judiciais e extrajudiciais, evitou perdas fiscais de aproximadamente R\$ 277,1 bilhões (duzentos e setenta e sete bilhões, cem milhões de reais) ao longo do ano.

No que se refere especificamente ao protesto extrajudicial, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional noticia o valor recuperado, no ano de 2018, de R\$ 1.250.253.196,57 (um bilhão, duzentos e cinquenta milhões, duzentos e cinquenta e três mil, cento e noventa e seis reais e cinquenta e sete centavos) (PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, 2019, p. 4 e 12).

Também no Município de Belo Horizonte a realização de protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa vem produzindo resultados favoráveis na recuperação de créditos. No período de 25/11/2013 a 05/09/2018, o Município de Belo Horizonte efetivou 1.098.265 (um milhão, noventa e oito mil e duzentos e sessenta e cinco) protestos extrajudiciais, recuperando o montante de R\$

4. Alessandro Cioffi ensina que a identificação dos interesses públicos requer a sua confrontação com as particularidades do caso concreto. Segundo o citado jurista italiano, o conceito clássico e inexorável de “interesse público”, dotado de abstração, generalidade e de caráter apriorístico, não passa de um “mito do direito” (mito del diritto). Por esse motivo, não se pode afirmar a existência de apenas um interesse público, mas sim de uma multiplicidade de interesses públicos aferíveis *in concreto* (CIOFFI, 2015, p. 797-802).

5. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5135/DF, teve a oportunidade de declarar que “O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 9.492/1997, inserido pela Lei n.º 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material”. Sob o aspecto material, a Corte Suprema ressaltou que a possibilidade do protesto extrajudicial não constitui “sanção política”, e nem viola o devido processo legal ou o princípio da proporcionalidade. Ao cabo do julgamento, restou fixada a seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constitui sanção política.” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI 5135/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, DJe 07/02/2018).

6. Além da modificação da Lei Federal n.º 9.492/1997, menciona-se também a existência do Projeto de Lei n.º 2.412/2017, em tramitação na Câmara dos Deputados, o qual dispõe sobre a “execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências” (Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376419>. Acesso em: 20 mai. 2019).

7. Dados estatísticos fornecidos pelo Ilmo. Dr. Antonio Leonardo Silva Lindoso, Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a partir de solicitação realizada pelo link do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do sítio eletrônico do Governo Federal. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx?ReturnUrl=%2fsistema%2f>. Acesso em: 17 out. 2018.

417.174.862,91 (quatrocentos e dezessete milhões, cento e setenta e quatro mil, oitocentos e sessenta e dois reais e noventa e um centavos) ao erário público municipal.

A tabela a seguir abrange os dados relativos aos protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa pelo Município de Belo Horizonte:

Tabela 2 – Protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa pelo Município de Belo Horizonte (período de 25/11/2013 até 05/09/2018)

Ano	Quantidade	Valor total dos protestos	Valor total recuperado
2013/2014	6.230	R\$ 52.610.578,64	R\$ 13.488.316,76
2015	60.196	R\$ 142.298.324,15	R\$ 39.867.130,81
2016	358.444	R\$ 442.037.799,05	R\$ 146.241.653,98
2017	467.427	R\$ 2.805.406.760,18	R\$ 177.944.235,62
2018	205.968	R\$ 320.858.854,33	R\$ 39.633.525,74

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Belo Horizonte, Subsecretaria da Receita Municipal, Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Dívida Ativa.⁸

Outra prática perpetrada no Município de Belo Horizonte é a realização de audiências de conciliação em matéria tributária na fase pré-processual. Por meio dessas audiências, é conferida a oportunidade para que os contribuintes paguem os seus débitos perante a Municipalidade antes do ajuizamento das respectivas execuções fiscais.

As tabelas abaixo contêm os dados relativos aos mutirões de audiências de conciliação pré-processuais celebradas pelo Município de Belo Horizonte nos meses de setembro de 2017, dezembro de 2017 e maio de 2018:

Tabela 3 – Audiências de conciliação pré-processuais em matéria tributária realizadas pelo Município de Belo Horizonte

Mês e ano	Quantidade de conciliações com contribuintes	Valor total devido	Valor recuperado com a conciliação
Setembro/2017	138	R\$ 686.160,32	R\$ 580.684,68 (84,6% de êxito)
Dezembro/2017	167	R\$ 659.496,87	R\$ 589.075,10 (89,3% de êxito)
Mai/2018	867	R\$ 6.690.071,52	R\$ 5.542.040,75 (82,8% de êxito)

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Belo Horizonte, Subsecretaria da Receita Municipal, Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Dívida Ativa.⁹

Enfim, o emprego de práticas “desjudicializadas” de cobrança da dívida ativa, inclusive o protesto extrajudicial, gera o aumento da capacidade de recuperação de créditos públicos, além de “evitar a morosidade e os elevados custos dos procedimentos da cobrança judicial” (GUERRA, 2016, p. 100). Paralelamente, a cobrança extrajudicial da dívida ativa contribui – ao menos em tese – com a eficiência da própria atividade judiciária, de maneira a diminuir o

volume de processos judiciais e, com isso, possibilitar que o Judiciário ofereça tratamento mais célere, efetivo e adequado às execuções fiscais remanescentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de métodos extrajudiciais de resolução de conflitos administrativos retrata uma tendência irreversível. Além do escopo de produzir uma solução mais adequada de acordo com as particularidades do caso concreto, o emprego de técnicas “desjudicializadas” tem o condão de imprimir maior eficiência à própria atividade jurisdicional.

No caso da cobrança administrativa de créditos inscritos em dívida ativa, a redução do número de execuções fiscais contribui para o desafogamento dos órgãos judiciários, possibilitando que o Poder Judiciário enfrente o “gargalo” das execuções fiscais de forma mais eficaz. Por sua vez, sob a ótica da Administração Pública, o protesto extrajudicial potencializa a própria recuperação de créditos públicos.

Finalmente, no que tange à pacificação social, a cobrança extrajudicial gera uma potencial ampliação do pagamento espontâneo de dívidas públicas, de modo a estimular a adimplência fiscal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Érico. As novas perspectivas do gerenciamento e da “contratualização” do processo. In: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maira Terra (Coord.). **Processo civil – novas tendências**: homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 141-169.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, julho 2011, 21 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2011**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2011, 189 p. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-em-numeros/2010/rel_justica_numeros_2010.pdf. Acesso em: 14 jan. 2016.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2012**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012, 451 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2013**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2013, 339 p. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf. Acesso em: 14 jan. 2016.

8. Informações fornecidas pelo Ilmo. Dr. Felipe Mantuano Pereira, Subprocurador-Geral Fiscal da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte.

9. Informações fornecidas pelo Ilmo. Dr. Felipe Mantuano Pereira, Subprocurador-Geral Fiscal da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte.

- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2014**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2014, 395 p. Disponível em: ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf. Acesso em: 14 jan. 2016.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2015**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2015, 499 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2016**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2016, 404 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2017.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2017**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2017, 190 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2018**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2018a, 214 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 198, de 1º de julho de 2014**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014a, 12 p. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resolucao-n198-01-07-2014-presidencia.pdf. Acesso em: 15 mai. 2019.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 261, de 11 de setembro de 2018**. 2018b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2689>. Acesso em: 15 mai. 2019.
- BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em Números – Edição 2019**. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2019, 44 p. Disponível em: http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_2019.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 5135/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, DJe 07/02/2018**.
- CAPONI, Remo. O princípio da proporcionalidade na justiça civil: primeiras notas sistemáticas. Tradução de Sérgio Cruz Arenhart. **Revista de Processo**, v. 192, ano 36, p. 397-415, São Paulo: RT, fev. 2011.
- CIOFFI, Alessandro. L'interesse pubblico nell'azione amministrativa. **Diritto amministrativo**: revista trimestrale, anno XXIII, fascicolo 4, p. 797-840, Giuffrè editore: Milano, 2015.
- CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Valle; PESSOA, Olívia Alves Gomes. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), novembro 2011, 17 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.
- GUERRA, Hércules. Recuperação da dívida ativa – A experiência do Município de Belo Horizonte. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 93-101, jul./dez. 2016.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório Índice de Confiabilidade na Justiça – ICJ Brasil**, 1º trimestre/2014-4º trimestre/2014, ano 06, 2014, 34 p.. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14089>. Acesso em: 13 mai. 2019.
- GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Considerações gerais. In: GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (Org.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no Judiciário**: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 24-30.
- RODRIGUES, Marco Antonio; RANGEL, Rafael Calmon. O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): algumas lições para o sistema brasileiro. **Revista de Processo**, v. 282, ano 43, p. 455-471, São Paulo: RT, ago. 2018.
- TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coord.). DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral). **Justiça Multiportas**: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 275-297.
- TASSE, Adel El. **A "crise" do Poder Judiciário**: a falsidade do discurso que aponta os problemas, a insustentabilidade das soluções propostas e os apontamentos para a democratização estrutural. Curitiba: Juruá, 2001, 119 p.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. **O processo civil brasileiro no limiar do novo século**. Forense: Rio de Janeiro, 1999, 291 p.

Marcelo Veiga Franco

Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Visiting scholar na University of Wisconsin, EUA. Procurador do Município de Belo Horizonte/MG. Diretor Científico do Instituto de Direito Processual (IDPro).