



B1

ISSN: 2595-1661

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](#)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



Ação de execução fiscal: procedimentos e entraves na arrecadação tributária

Tax enforcement action: procedures and obstacles in tax collection

DOI: 10.55892/jrg.v8i18.2091

ARK: 57118/JRG.v8i18.2091

Recebido: 06/05/2025 | Aceito: 12/05/2025 | Publicado *on-line*: 15/05/2025

Fernanda Matos Fernandes de Oliveira Jurubeba¹

<https://orcid.org/0000-0002-7327-4796>

<http://lattes.cnpq.br/3069283685391180>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: fernanda.mf@unitins.br

Marcelo Pereira Mota²

<https://orcid.org/0000-0000-0000-0000>

<http://lattes.cnpq.br/4558912080626097>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: mppereira20@gmail.com



Resumo

A Ação de Execução Fiscal é um mecanismo que possibilita a recuperação de créditos tributários pelo Estado. Este tema abrange aspectos teóricos e procedimentais, incluindo o contexto histórico da execução fiscal, sua natureza jurídica e os fundamentos legais estabelecidos pela Lei de Execuções Fiscais. Destaca-se também que o processo de execução fiscal enfrenta diversos entraves que comprometem sua eficácia, tais como a morosidade processual, as dificuldades na localização de bens do devedor e o abuso de meios de defesa, em razão disso, é necessário aumentar a efetividade da execução fiscal e melhorar a arrecadação tributária, sendo imprescindível implementar soluções inovadoras, como por exemplo a modernização dos procedimentos judiciais, com a adoção de tecnologia e a execução fiscal eletrônica, com intuito de acelerar o processo, além de medidas alternativas de cobrança e negociação de dívidas fiscais as quais se tornaram estratégias promissoras.

Palavras-chaves: cobrança administrativa; morosidade; modelo internacional.

¹ Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR); Mestre em Direito pela Universidade Estadual do Amazonas (UEA); Professora de Direito Tributário da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS).

² Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS).

Abstract

The Tax Enforcement Action is an essential mechanism for the recovery of tax credits by the State. This topic encompasses theoretical and procedural aspects, including the historical context of tax enforcement, its legal nature, and the legal foundations established by the Tax Enforcement Law. It is also highlighted that the tax enforcement process faces various obstacles that compromise its effectiveness, such as procedural delays, difficulties in locating the debtor's assets, and the abuse of defensive measures. Therefore, it is necessary to increase the effectiveness of tax enforcement and improve tax collection, making it essential to implement innovative solutions. For example, modernizing judicial procedures through the adoption of technology and electronic tax enforcement aims to accelerate the process, in addition to alternative collection measures and negotiation of tax debts, which have become promising strategies.

Keywords: *administrative charge; sluggishness; international model.*

1 Introdução

A Ação de Execução Fiscal é um instrumento jurídico fundamental para assegurar a cobrança de dívidas tributárias e não tributárias, atuando como uma ferramenta para o Estado garantir o recebimento desses créditos, ainda mais com a crescente demanda por recursos públicos, especialmente em um cenário econômico desafiador, o que torna a arrecadação tributária essencial para o funcionamento do Estado e a manutenção dos serviços públicos.

Historicamente, a arrecadação fiscal sempre foi uma preocupação central para a manutenção das finanças públicas, passando por diversas transformações. Assim, desde o período colonial até a promulgação da Lei nº 6.830/1980, que regulamenta a cobrança da dívida ativa, ocorreram evoluções significativas. No entanto, a complexidade da legislação tributária e a variedade de tributos cobrados representam desafios importantes para a administração pública.

Por conseguinte, os procedimentos para a aplicabilidade da Ação de Execução Fiscal incluem algumas etapas, tais como: a constituição do crédito tributário e a emissão da certidão de dívida ativa, cada uma com suas peculiaridades e requisitos legais, exigindo um conhecimento técnico por parte dos agentes públicos envolvidos. Além disso, a transparência e a prestação de informações para os contribuintes são essenciais para garantir que todos estejam cientes de suas obrigações e dos riscos da inadimplência.

Contudo, a ação de execução fiscal não está isenta de obstáculos, pois a morosidade do sistema judiciário, a resistência cultural ao pagamento de tributos e a falta de articulação entre os diferentes níveis de governo, são alguns dos entraves que podem comprometer a efetividade da arrecadação. Esses fatores geram um ambiente de incerteza e desconfiança, o que pode levar à inadimplência.

Nesse contexto, entender os procedimentos da execução fiscal e os entraves que permeiam esse processo é fundamental para o aprimoramento das políticas fiscais. Por fim, a necessidade de aperfeiçoamento das práticas de execução fiscal é inegável, logo iniciativas que promovem a educação fiscal, a regularização de dívidas e o uso de tecnologias modernas para facilitar a comunicação e a cobrança podem contribuir significativamente para melhorar a arrecadação.

2 EXECUÇÃO FISCAL: ASPECTOS TEÓRICOS E PROCEDIMENTAIS

2.1 Contexto histórico da execução fiscal

A República brasileira herdou do Império uma significativa parte da estrutura tributária, que permaneceu em vigor até a década de 1930. Vale destacar que a economia era predominantemente agrícola e muito aberta, conseqüentemente a principal fonte de receita pública durante o Império era o comércio exterior (VARSAÑO, 1996).

Com base nessa compreensão, em 17 de dezembro de 1938, foi promulgado o Decreto-Lei nº 960/38, uma importante norma que abordava a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, em todo o território nacional, deste modo, é possível ressaltar que esse decreto foi elaborado em um contexto que exigia a modernização do sistema tributário e uma maior eficiência na arrecadação.

Aliás, esse Decreto foi considerado bastante rigoroso em seus dispositivos, destacando-se, por exemplo, o artigo 6º, pois, estabelecia que a citação inicial seria feita através de mandado, ordenando que o réu efetue o pagamento imediatamente, caso não ocorresse o pagamento procedia-se à penhora, obstando até mesmo a ampla defesa e o contraditório (Decreto Lei nº 960/38).

Era perceptível a ampla liberdade que o magistrado possuía na condução da prova, permitindo-lhe orientar o processo de acordo com sua convicção, visando uma rápida decisão nas ações de cobrança da dívida ativa. A possibilidade de o magistrado decidir sobre a admissibilidade e a relevância das provas tinha como base o artigo 21 do Decreto Lei nº 960/38.

Art. 21. O juiz, salvo as limitações decorrentes desta lei, terá ampla liberdade na direção da prova, ficando ao seu arbitrio ordenar, de ofício, a sua produção, concedê-la ou denegá-la, ampliá-la ou restringi-la, com o fim de assegurar à causa uma decisão rápida e conforme à justiça. Mas a prova, para elidir a dívida, deverá ser inequívoca.

O Decreto-Lei nº 960/38 foi revogado tacitamente pelo Código de Processo Civil de 1973 e pela Lei de Execução Fiscal de 1980, marcando uma transição significativa na abordagem da cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública (LIMA, 2017).

Essa revogação pode refletir a evolução do sistema jurídico brasileiro em direção a uma maior proteção dos direitos individuais e à efetividade da justiça, resultando em um contexto histórico que buscava aprimorar as garantias constitucionais e promover um tratamento mais equitativo aos cidadãos.

A Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, instituiu o Código de Processo Civil (CPC) brasileiro e embora não tenha trazido uma regulamentação específica para a execução fiscal, estabeleceu princípios e normas que influenciaram diretamente esse tipo de ação, especialmente no que tange à cobrança de dívidas da Fazenda Pública.

Por último tem-se a Lei nº 6.830/80, a Lei de Execução Fiscal, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública. Essa norma juntamente com as portarias, Código Nacional Tributários e jurisprudência regula os procedimentos de cobrança de créditos tributários e não tributários da Fazenda Pública, que são os valores devidos ao Estado e que não foram quitados pelos contribuintes.

2.2 Conceito e natureza jurídica da execução fiscal

A execução fiscal é um procedimento judicial que visa a satisfação de créditos tributários e não tributários da Fazenda Pública, permitindo a imposição de medidas coercitivas para a recuperação de valores devidos. A execução fiscal fundamenta-se

na necessidade de assegurar que o Estado possa arrecadar os tributos necessários para a manutenção dos serviços públicos.

A natureza jurídica da execução fiscal gera controvérsias, alguns autores defendem que ela possui caráter administrativo, já que é realizada por órgãos de administração pública, outros ressaltam que é complexa pois situa-se na interseção entre o direito processual e o direito tributário (SOUZA, 2024).

Por conseguinte, a Ação de Execução Fiscal é regida por norma específica, embora as disposições do Código de Processo Civil (CPC) sejam aplicáveis de forma complementar.

A Lei nº 6.830/1980 estabelece um rito próprio para a cobrança da dívida ativa, conferindo à execução fiscal características singulares, como a utilização da Certidão de Dívida Ativa (CDA) que reflete ao um título executivo extrajudicial, que possui presunção de liquidez e certeza conforme estabelece o art. 2º da referida lei.

Além disso, a execução fiscal está intrinsecamente ligada ao direito tributário, refletindo a aplicação de diversos princípios fundamentais consagrados no Código Tributário Nacional (CTN). Dentre esses princípios, destaca-se a legalidade, que determina a obrigatoriedade da cobrança de tributos ocorra com base em normas previamente fixadas; a anterioridade, que garante que o imposto não seja afetado por mudanças na legislação tributária em um curto espaço de tempo; e a ampla defesa e o contraditório, que garantem ao devedor a possibilidade de contestar a dívida e se defender durante o processo.

2.3 Fundamentos legais: a lei de execuções fiscais (LEF)

Segundo Vasconcellos (2010), a ação de execução fiscal configura-se como um instrumento processual que materializa o direito de crédito do Estado, permitindo a satisfação do seu interesse público de arrecadação, assim, a Lei de Execuções Fiscais - LEF, instituída pela Lei nº 6.830/1980, estabelece um regime jurídico específico para a cobrança de dívidas ativas da Fazenda Pública. Conforme supracitado a norma é fundamentada em princípios constitucionais e legais, destacando-se a necessidade de garantir a eficácia da arrecadação tributária e a proteção do erário.

Em razão disso, o artigo 1º da lei define que a execução fiscal é a medida utilizada para a cobrança de créditos tributários e não tributários, sendo um instrumento essencial para a manutenção do equilíbrio financeiro do Estado. Em vista disso, a Fazenda Pública, representada por suas entidades, possui o direito de promover essa execução, refletindo o princípio da supremacia do interesse público.

Por conseguinte, um dos principais fundamentos legais da Lei de Execuções Fiscais é a presunção de liquidez e certeza dos créditos tributários, pois consoante o artigo 3º da LEF, a dívida ativa é constituída mediante inscrição, que regularmente inscrita confere ao crédito presunção de certeza e liquidez.

Essas medidas são fundamentais para garantir uma arrecadação eficiente e promover a execução fiscal estabelecendo um equilíbrio entre os interesses do Estado e os direitos dos contribuintes.

2.4 Procedimentos iniciais na execução fiscal: citação e intimação

Os procedimentos iniciais na execução fiscal garantem a legalidade e a eficácia do processo de cobrança de dívidas ativas da Fazenda Pública. Por exemplo, o termo de inscrição em dívida ativa deve conter obrigatoriamente o rol estabelecido no artigo 5º da LEF, o não preenchimento pode constituir nulidade do ato, assim como a citação e a intimação são essenciais nesse contexto, assegurando o direito ao contraditório e

à ampla defesa, conforme preceitua o artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal 1988 - CF 88.

A citação, conforme estabelece o artigo 8º da Lei de Execuções Fiscais, é o ato que dá ciência ao devedor sobre a existência da ação e a necessidade de se defender. É uma etapa que deve ser realizada com rigor, uma vez que a ausência de citação válida pode levar à nulidade do processo. A lei prevê ainda diferentes maneiras de citação veja:

Art. 8º - O executado será citado para, no prazo de 5 (cinco) dias, pagar a dívida com os juros e multa de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, ou garantir a execução, observadas as seguintes normas:

I - a citação será feita pelo correio, com aviso de recepção, se a Fazenda Pública não a requerer por outra forma;

II - a citação pelo correio considera-se feita na data da entrega da carta no endereço do executado, ou, se a data for omitida, no aviso de recepção, 10 (dez) dias após a entrega da carta à agência postal;

III - se o aviso de recepção não retornar no prazo de 15 (quinze) dias da entrega da carta à agência postal, a citação será feita por Oficial de Justiça ou por edital;

IV - o edital de citação será afixado na sede do Juízo, publicado uma só vez no órgão oficial, gratuitamente, como expediente judiciário, com o prazo de 30 (trinta) dias, e conterá, apenas, a indicação da exequente, o nome do devedor e dos corresponsáveis, a quantia devida, a natureza da dívida, a data e o número da inscrição no Registro da Dívida Ativa, o prazo e o endereço da sede do Juízo.

§ 1º - O executado ausente do País será citado por edital, com prazo de 60 (sessenta) dias.

§ 2º - O despacho do Juiz, que ordenar a citação, interrompe a prescrição.

A intimação complementa a citação, servindo para comunicar o devedor sobre atos processuais subsequentes, como a penhora ou a necessidade de apresentação de defesa, ou seja, a intimação é um instrumento que garante a transparência do processo, permitindo que o devedor tenha conhecimento de todas as etapas em que seu direito está sendo discutido (MACHADO, 2012).

Um ponto primordial a ser ressaltado é que a citação e a intimação devem ser efetuadas de forma eficaz, observando os prazos legais e os direitos do executado. Qualquer falha nesse procedimento pode afetar a validade da execução, conforme destacado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios –TJDFT (2021). Assim, a legislação requer que a citação seja feita de maneira clara e objetiva, assegurando que o devedor compreenda a natureza desta ação e suas implicações.

Em resumo, a citação e a intimação constituem fundamentos importante do processo de execução fiscal, assegurando a eficácia na cobrança de créditos tributários e o respeito aos direitos do contribuinte. O entendimento e a correta aplicação dessas etapas processuais são relevantes tanto para a atuação dos órgãos responsáveis pela execução fiscal.

2.5 Meios de garantia do juízo: penhora, depósito e fiança bancária

De acordo com o artigo 8º da Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/1980), o executado tem um prazo de 5 dias para efetuar o pagamento da dívida tributária, incluindo os juros, a multa de mora e os encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa.

Por conseguinte, o artigo 9º da LEF estabelece as opções que o executado possui para garantir a execução da dívida tributária, assegurando que o valor da

dívida, além dos juros, multas de mora e encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa. Essas alternativas visam equilibrar o direito do Estado à arrecadação e a proteção dos bens do devedor.

A primeira opção prevista no artigo é o depósito em dinheiro, que deve ser feito à ordem do Juízo em um estabelecimento oficial de crédito, garantindo assim a atualização monetária do valor depositado. Essa alternativa é vantajosa, pois permite ao devedor manter a posse de seus bens enquanto discute a validade da cobrança. O depósito oferece uma segurança ao credor, assegurando que o valor da dívida estará disponível para pagamento caso a execução seja procedente.

Outra possibilidade é a oferta de fiança bancária ou seguro garantia, conforme a redação dada pela Lei nº 13.043, de 2014. A fiança bancária consiste em um compromisso de uma instituição financeira de pagar a dívida caso o devedor não o faça. Essa modalidade proporciona segurança ao credor, ao mesmo tempo em que permite ao devedor preservar seus bens. O seguro garantia, por sua vez, é um instrumento que também assegura o cumprimento da obrigação, funcionando de maneira semelhante a fiança.

Além disso, o executado pode ainda optar por nomear bens à penhora, respeitando a ordem de preferência estabelecida no artigo 11 da LEF. Essa opção permite ao devedor indicar os bens que possui e que podem ser utilizados para garantir a execução. A nomeação de bens é uma alternativa eficaz para evitar a constrição de bens que implique o desenvolvimento financeiro e social do indivíduo, desde que os bens indicados sejam suficientes para cobrir a dívida. Ademais, o artigo 9º da LEF permite que o executado indique bens oferecidos por terceiros, desde que estes sejam aceitos pela Fazenda Pública.

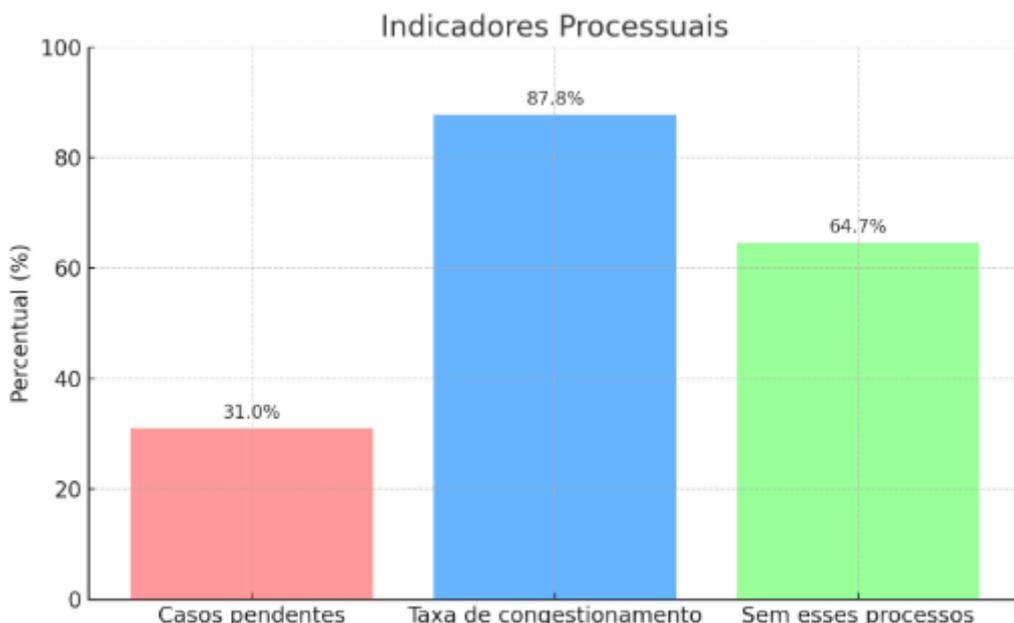
Por fim, a Lei de Execuções Fiscais oferece aos executados diversas alternativas para garantir a execução da dívida tributária, estabelecendo, assim, uma harmonia entre os interesses fiscais do Estado e as garantias legais do devedor. A escolha do meio de garantia mais adequado deve levar em consideração a situação específica do devedor e as características da dívida, assegurando a proteção dos bens enquanto se busca uma solução para a cobrança. É fundamental que o executado esteja ciente de suas opções e das implicações de cada uma delas, para melhor tomada de decisão.

3 ENTRAVES NO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL

3.1 A morosidade processual: impacto na efetividade da execução fiscal

Conforme dado anual do Conselho Nacional de Justiça- CNJ (2024), a carga de processos de execução fiscal no sistema judiciário brasileiro é um desafio significativo que precisa ser abordado. Esses processos representam uma parcela substancial do total de casos pendentes, chegando a 31% de todos os casos em tramitação. Ainda mais preocupante é o alto índice de congestionamento desses processos, que alcança 87,8%. Esse cenário impacta diretamente a eficiência geral do Poder Judiciário, pois sem esses processos, a taxa global do Judiciário cairia de 70,5% para 64,7%. Conforme gráfico abaixo.

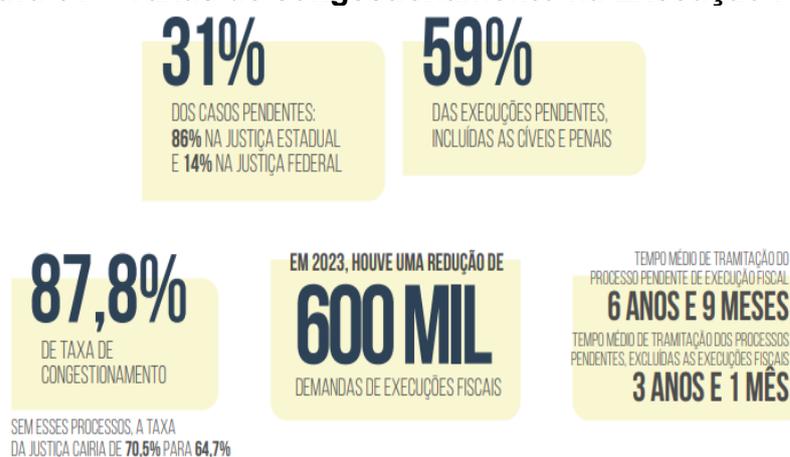
Gráfico 01 – Impacto da Ação de Execução Fiscal no Judiciário.



Fonte: CNJ 2024.

Além disso, o tempo médio de tramitação das execuções fiscais baixadas é extremamente longo, chegando a 7 anos e 9 meses, três vezes maior que o tempo médio global de todos os processos, CNJ 2024. Isso evidencia a necessidade de uma abordagem mais eficiente e célere para lidar com esse tipo de demanda. Conforme ilustrado abaixo:

Figura 01 – Taxas de congestionamento na Execução Fiscal



Fonte: CNJ – Justiça em Números 2024.

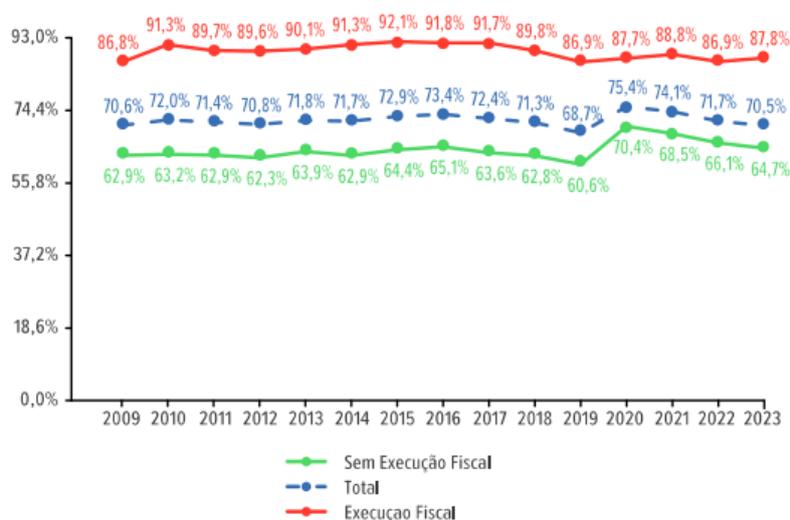
Para enfrentar esse desafio, o Conselho Nacional de Justiça - CNJ editou a Resolução CNJ n. 547/2024, que estabelece medidas específicas para o tratamento das execuções fiscais pendentes. Além disso, foram assinados acordos com Estados e prefeituras para facilitar a extinção desses processos.

A resolução do CNJ n. 547/2024, trouxe vantagens e desvantagem tais quais respectivamente a comunicação obrigatória de mudanças na titularidade de imóveis pelos cartórios a qual deve permitir uma melhor atualização dos cadastros municipais,

melhorando a arrecadação tributária, e por outro lado, a extinção de execuções de baixo valor pode ser vista como uma forma de impunidade para devedores, que podem se beneficiar da falta de ação da Fazenda Pública.

Apesar de tudo, a taxa de congestionamento nas execuções fiscais tem se mantido em níveis relativamente estáveis ao longo dos anos, com um aumento de 0,9 ponto percentual, alcançando 87,8% em 2023 (CNJ 2024). Esse dado é preocupante, pois ressalta o impacto negativo que as execuções fiscais exercem sobre a eficiência do sistema judicial, conforme apresentado no gráfico abaixo.

Figura 2 – Histórico do impacto da Execução Fiscal



Fonte: CNJ – Justiça em Números 2024.

Segundo o CNJ (2024), é alarmante observar que, se excluirmos esses processos da equação, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia significativamente para 64,7%, em comparação aos atuais 70,5%. Essa diferença sugere que as execuções fiscais são um fator que impacta o agravamento da sobrecarga do Judiciário.

Por fim, Abraham (2019) destaca que essa ineficiência não apenas compromete os recursos públicos, mas também coloca em xeque a eficácia do sistema judicial como um todo. A combinação de altos investimentos e baixos resultados evidencia a necessidade urgente de reformas que melhorem a gestão das execuções fiscais e, conseqüentemente, a recuperação de créditos devidos à Administração Pública.

3.2 Dificuldades na localização de bens do devedor

As dificuldades na localização de bens do devedor no processo de execução fiscal é um assunto crítico, que afeta diretamente a capacidade da Administração Pública de recuperar créditos devidos, Campello e Fernandes (2017) salientam que o sistema de execução fiscal enfrenta um colapso, pois sua estrutura já não opera de forma integrada, levando à falência de seu funcionamento regular. Essa situação resulta em uma consequência grave, como a paralisação dos serviços prestados pelo poder judiciário, que impede a alocação adequada de seus recursos e esforços limitados em demandas de maior relevância.

Logo, quando os bens não são facilmente localizados, isso resulta em desperdício de tempo e recursos, comprometendo a eficiência das ações fiscais e,

consequentemente, a sustentabilidade dos serviços públicos que dependem dessa arrecadação.

Conforme supracitado, o executado será citado no prazo de cinco dias, para quitar a dívida, incluindo os juros, a multa de mora e os encargos especificados na Certidão de Dívida Ativa, ou para garantir a execução, contudo é necessário informar ao juízo quais bens devem ser penhorados caso a obrigação não seja paga voluntariamente.

Entretanto, se a obrigação não for quitada de forma voluntária é preciso ter acesso aos bens dos devedores, uma tarefa que, por vezes, pode ser mais difícil do que se imagina, mesmo em um mundo altamente informatizado.

Existem várias formas de buscar bens do executado a exemplo do Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário – Sisbajud, regulamentado pela Portaria Nº 4/2024, além do Sistema de Restrições judiciais sobre veículos automotores – Renajud, regulamento em 2008 em que faz parte do acordo de cooperação técnica que conecta o judiciário ao Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN e por fim o Sistema de Informações ao judiciário - Infojud, resultado de uma parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Receita Federal. Assim, a União possui informações sobre movimentações financeiras, transações imobiliárias e outros aspectos previstos em legislações específicas, contudo, os Estados e municípios são mais limitados, além disso as informações nem sempre são precisas, confiáveis e atualizadas. E ainda, existem dados aos quais os órgãos da administração pode não têm acesso assevera (ALEXANDRE; PAULO EDUARDO, 2013).

Em razão disso, as dificuldades para localização dos bens do devedor estão intrinsecamente ligadas à morosidade nas etapas anteriores, pois muitos devedores podem já não existir, por exemplo, devido à falência ou morte ou não ter bens suficientes para quitar a dívida e também, utilizar paraísos fiscais para ocultar seu patrimônio. Isso resulta em um processo que muitas vezes não conseguem recuperar os valores devidos.

3.3 Abuso de meios de defesa pelo executado: embargos e exceção de pré-executividade

Os embargos à execução fiscal estão previstos no artigo 16 da LEF, e sua oposição é cabível para contestar a ação, nesse sentido, o parágrafo § 2º da LEF assevera que o executado deverá alegar toda matéria útil à defesa, requerer provas e juntar aos autos os documentos e rol de testemunhas, até três, ou, a critério do juiz, até o dobro desse limite, porém não é possível oferecer embargos sem antes garantir a execução fiscal.

A exceção de pré-executividade é uma forma de defesa não convencional, que não possui regulamentação legal específica, sendo tratada apenas pela jurisprudência e pela doutrina. As questões que podem ser levantadas pela parte executada são limitadas às de ordem pública, ou seja, são questões jurídicas que o juiz pode reconhecer de ofício. Assim, não se trata, nesse contexto, de analisar defesas que exigem a produção de provas adicionais. (TJDFT ACÓRDÃO N. 1820987, 2024).

3.4 Prescrição e decadência: efeitos na execução fiscal

A prescrição e a decadência são conceitos indispensáveis no direito tributário, especialmente no contexto da execução fiscal. Ambos se referem à perda de direitos, mas possuem características e efeitos distintos, assim esses institutos têm o condão de dar segurança jurídica aos cidadãos, estipulando um lapso de tempo para que a ação seja promovida ou o direito reivindicado.

A decadência, refere-se à perda do próprio direito material em razão do transcurso do tempo. No contexto tributário previsto na Lei nº 5.172/1966 art. 173 do Código Tributário Nacional - CTN, a decadência está relacionada ao prazo para a constituição do crédito tributário, deste modo, o prazo decadencial para o lançamento de tributos é de cinco anos, contados a partir do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o fato gerador ocorreu.

A prescrição, por sua vez, é a perda do direito de ação em razão do decurso de um prazo estabelecido por lei. No âmbito da execução fiscal, a prescrição se aplica à cobrança de créditos tributários ou não tributários. De acordo com o CTN art. 174, o prazo prescricional para a cobrança de créditos tributários é de cinco anos, contados a partir da data da constituição definitiva do crédito, que ocorre com o lançamento tributário.

4 SOLUÇÕES PARA A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO FISCAL E MELHORIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

4.1 A modernização dos procedimentos judiciais: tecnologia e execução fiscal eletrônica

Com fundamento nos números e dados apresentados é possível apontar a existência de incorreções na ação de execução fiscal, essas falhas resultam em baixa arrecadação e em uma percepção negativa da capacidade do Estado em cobrar seus créditos, além de sobrecarregar o sistema judiciário com ações ineficazes.

A solução exige a busca em conjunto para alternativas de modernizar os procedimentos e integrar tecnologias, como inteligência artificial e plataformas eletrônicas, para otimizar o processo e reduzir custos.

Diante do exposto, em 2019, nos termos da Portaria nº 76/2019, foi constituído um grupo de trabalho para desenvolver o projeto “Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança” conforme destaca o CNJ 2019, esse grupo de trabalho era composto por magistrados e procuradores com amplo conhecimento da matéria, muitos deles responsáveis pela implementação de iniciativas tecnológicas bem-sucedidas.

Conforme o CNJ 2019, o Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança, foi criado com o objetivo de reduzir o tempo de tramitação dos processos de execução fiscal e aumentar a eficácia dessas ações. Para isso, implementa medidas que combinam automação e governança, promovendo maior eficiência operacional e melhor gestão dos procedimentos. Essa iniciativa visa, ainda, elevar a taxa de satisfação dos créditos fiscais levados a juízo, contribuindo para a recuperação mais ágil e eficaz dos valores devidos ao erário. Contudo a portaria foi revogada em 2024, pela Portaria N° 62/2024, pois foi entendido que já foram cumprindo seus efeitos.

4.2 Medidas alternativas de cobrança e negociação de dívidas fiscais

A proposta apresentada pelo CNJ em 2018 no projeto Resolve Execução Fiscal - Automação e Governança, como alternativa foram o desenvolvimento de um fluxo para customização no sistema de processo judicial eletrônico – Pje, mediante o auxílio de sistema de mineração de processos e com base na experiência dos magistrados, fluxos de operações automatizadas para diminuir a necessidade de atuação humana em tarefas repetitivas. (CNJ 2019).

Assim como o desenvolvimento de integrações com os principais sistemas utilizados no âmbito dos processos de execução fiscal, como Sisbajud, Renajud, AR-digital e os sistema das Fazendas Públicas foi apresentado como alternativa para facilitar a recuperação de créditos na ação de execução fiscal.

No âmbito do Poder Legislativo, Pinto (2018) explica que há proposta de alteração do processo de cobrança, dentre as quais as mais avançadas e de maior impacto são as que pretendem a desjudicialização da execução fiscal e a securitização dos créditos públicos.

No que se refere a desjudicialização, Pinto (2018) esclarece que dentre outras medidas, existe a previsão da execução administrativa, tendo como possibilidade a constrição de bens antes do ajuizamento da ação de execução fiscal, dessa maneira, a esfera judicial ficaria reservada apenas para fases posteriores da cobrança a exemplo dos embargos e a pré-executividade do devedor.

Isto posto, ainda tramita na Câmara dos Deputados o projeto de Lei N° 3337/2015 que foi apensando ao projeto de Lei N°1062/2024, que dispõe sobre a alienação dos créditos inscritos em dívida ativa tributária da União a investidores privados ou pessoas jurídicas especializadas em recuperação de créditos, assim os créditos da dívida ativa da União poderão ser cedidos para pessoas jurídicas de direito privado.

No mesmo sentido, o projeto de Lei do Senado N° 204/2016, foi transformada em norma jurídica, dando origem a Lei Complementar n° 208/2024, em que altera a Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, para dispor sobre a cessão de direitos creditórios originados de créditos tributários e não tributários dos entes da Federação, e a Lei n° 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para prever o protesto extrajudicial como causa de interrupção da prescrição e para autorizar a administração tributária a requisitar informações a entidades e órgãos públicos ou privados.

Desse modo, estimo que essas novas normas jurídicas têm o objetivo principal diminuir a intervenção do Poder Judiciário nos processos de cobrança, visando simplificar os procedimentos e agilizar a recuperação de créditos devidos à Fazenda Pública.

4.3 O papel da jurisprudência no fortalecimento da arrecadação

Com fulcro nos ensinamentos de Becho (2009), jurisprudência é um conjunto de decisões uniformes e constantes dos tribunais, resultantes da aplicação de normas a acontecimentos semelhantes, constituindo uma norma geral aplicável a todas as hipóteses similares ou análoga.

Ainda, citando a professora Regina Helena Costa, relata que atualmente, é inegável o papel da jurisprudência como fonte do direito. Conquanto não ostente a mesma importância que apresenta nos países que adotam o sistema da *common law*, a jurisprudência tem ganhado cada vez mais visibilidade, especialmente no campo tributário, à vista do elevado grau de litigiosidade existente nessa seara.

Para o fortalecimento na arrecadação e do direito tributário Costa (2009) destaca três pontos em relação que devem ser considerados na aplicação da jurisprudência como fonte do direito as quais é necessário ser seguidos: a uniformidade, a estabilidade e a irretroatividade, pois são pilares para garantir que as jurisprudências tenham segurança jurídica.

Em conclusão, Melo (2017) ressalta que os julgadores notadamente os membros dos tribunais superiores, devem modular os efeitos de suas mudanças de julgamento, podendo tomar como base a decisão do constituinte quando este pensou na alteração legislativa, ou seja, a irretroatividade, a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

4.4 Análise comparativa de modelos internacionais de execução fiscal

Uma análise comparativa de modelos internacionais de execução fiscal revela diferenças importantes entre o Brasil e outros países no manejo de dívidas ativas e processos, países como Estados Unidos, Alemanha, França e Chile utilizam mecanismos administrativos para a cobrança de dívidas, geralmente mais ágeis e menos onerosos.

Segundo, Oliveira (2024) nos Estados Unidos, a execução fiscal é altamente eficaz, em grande parte devido à aplicação avançada de tecnologias de informação e à estruturação sólida do sistema judicial. A automação de processos e a integração tecnológica entre órgãos fiscais e judiciais permitem uma gestão mais ágil e precisa dos créditos tributários. Medidas como penhora de salários e a penhora de contas bancárias são utilizadas com eficiência, amparadas por um marco legal que garante a sua aplicação de forma direta e eficaz.

Na França o entendimento do processo de execução fiscal requer a compreensão do sistema de dualidade de jurisdição vigente no país. Nesse modelo, questões civis, comerciais entre particulares e casos criminais são julgadas pela jurisdição judiciária. Já os litígios que envolvem a Administração Pública são direcionados à jurisdição administrativa, compostos por órgãos pertencentes à própria administração. No topo dessa estrutura é o Conselho de Estado, que atua como a instância máxima para essas questões administrativas. (COLLET 2013).

Collet (2013) afirma que a administração fiscal na França não é equiparada a um credor ordinário, o que dispensa a necessidade de recorrer ao sistema judiciário para realizar a cobrança de dívidas tributárias, graças à característica autoexecutória dos atos fiscais, todo o procedimento de cobrança ocorre dentro da esfera administrativa, garantindo maior eficiência.

No Reino Unido, o sistema de recuperação de dívidas fiscais adota uma abordagem centrada em medidas preventivas e na utilização de técnicas de mediação. Oliveira (2024) ressalta que essas estratégias de gestão de dívidas que incluem planos de pagamento flexíveis e soluções para resolver disputas de forma colaborativa.

Na Alemanha, Lang e Tipke (2014, p. 408) destacam que a legislação concede ao agente fiscal poder discricionário específico para determinar tanto a extensão quanto o objeto sobre os quais recairá a execução, ou seja, o processo de execução fiscal também é administrativo, procedendo-se no âmbito da administração tributária dos Estados ou da União.

O México tem como base o Código Fiscal essas normas deixam claro que o processo de execução fiscal tem natureza administrativa, assim ressalta o artigo 145 do Código Fiscal, Vejamos:

Artículo 145. Las autoridades fiscales exigirán el pago de los créditos fiscales que no hubieren sido cubiertos o garantizados dentro de los plazos señalados por la Ley, mediante procedimiento administrativo de ejecución.

Tradução

Art. 145. O Fisco exigirá o pagamento dos créditos tributários que não tenham sido cobertos ou garantidos nos prazos estabelecidos em lei, através de procedimento execução administrativa.

Além disso, foi implementado um sistema de recuperação de créditos tributários que faz uso intensivo de tecnologia para automatizar e monitorar os processos de execução fiscal. A utilização de plataformas digitais na gestão de processos fiscais,

aliada à integração de dados entre diversos órgãos, tem desempenhado um papel estratégico. (OLIVEIRA, 2024).

Por fim, a execução fiscal internacional, via de regra, é administrativa, e os agentes fiscais possuem grande poder discricionário, o que resulta em um sistema eficiente e célere, ao contrário do sistema brasileiro.

5 CONCLUSÃO

A execução fiscal é um mecanismo determinante para garantir a arrecadação de tributos, permitindo que o Estado busque a satisfação dos créditos tributários de maneira coercitiva. Contudo, ao analisar a sua natureza jurídica, os fundamentos legais e os procedimentos envolvidos, surgem vários obstáculos que afetam a sua eficácia. A morosidade nos processos, a dificuldade em localizar bens do devedor e o abuso nos meios de defesa são problemas recorrentes que afeta a agilidade e a efetividade da arrecadação tributária, prejudicando o sistema e a arrecadação.

Historicamente, a execução fiscal evoluiu sob um contexto legal robusto, como evidenciado pela Lei de Execuções Fiscais - LEF. Entretanto, a prática revela que, apesar das boas intenções legislativas, a realidade do sistema judiciário muitas vezes resulta em ineficiência. A prescrição e decadência, por sua vez, acentuam a complexidade do processo, permitindo que créditos se tornem irrecuperáveis.

Para aprimorar a efetividade da execução fiscal, é imperativo considerar soluções inovadoras, como a modernização dos procedimentos judiciais por meio da tecnologia e a implementação de medidas alternativas de cobrança tal como acontece em outros países. A execução fiscal eletrônica, por exemplo, pode acelerar o trâmite processual, enquanto a negociação de dívidas fiscais oferece um caminho menos adversar e mais colaborativo entre o fisco e os contribuintes.

Por último, a jurisprudência desempenha um papel primordial no fortalecimento da arrecadação, proporcionando diretrizes e precedentes que podem orientar a atuação dos órgãos responsáveis pela execução fiscal. Uma análise comparativa de modelos internacionais revela que a adoção de práticas bem-sucedidas em outros países pode servir de inspiração para reformas necessárias no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Reflexões sobre finanças públicas e direito financeiro**. Salvador: Revista JusPodivm, 2019.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário: constituição e Código Tributário Nacional**. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. Ebook. ISBN 9786553627499. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553627499>. Acesso em: 01 dez. 2024.

CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves. **Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União**. Brasília: ISBN 978-85-7811-164-9. Revista Ipea, 2013.

BECHO. Renato Lopes. **Conflitos de Jurisprudência entre STJ e STF**. Disponível em: <https://www.ibet.com>> Acesso em: 21 out. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. 5ª Turma Cível. Agravo de Instrumento n. 0739402-75.2023.8.07.0000. Relatora: Ana Cantarino. Julgado em: 22 fev. 2024. Publicado no DJE em: 6 mar. 2024. Acórdão n. 1820987. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 208 de 02 de julho de 2024**. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp208.htm> Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm> Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. **Lei Nº 6.830 de 22 de setembro de 1980**. Disponível em:< https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm> Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, n. 30, p. 2-4, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/547>. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 76, de 16 de maio de 2019**. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, n. 94, p. 2-3, 17 maio 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/portaria-76-2019>. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 62, de 16 de fevereiro de 2024**. Diário da Justiça Eletrônico: *CNJ*, n. 36, p. 2-4, 29 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. 448 p. II. ISBN 978-65-5972-140-5.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 3.337, de 20 de outubro de 2015**. Diário da Câmara dos Deputados: Seção 1, Brasília, DF, 24 out. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2074213>. Acesso em: 19 abr. 2025.

CAMPELLO. André Emanuel Barreto. FERNANDES. Helga Leticia da Silva. **Execução Fiscal: O Colapso de um sistema**. Disponível em: <http://www.quantocustaobrasil.com.br/2012/artigos-pdf/execucao-fiscal-o-colapso-de-um-sistema.pdf> Acesso em: 14 out. 2024.

CODIGO FISCAL MEXICANO. **Código Fiscal de La Federación**. Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. Última reforma publicada DOF 04 jun. 2009.

COLLET, Martin. **Droit fiscal**. 4. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2013. LANG, Joachim; TIPKE, Klaus. **Direito tributário**. v. 3. 18. ed. ISBN 978-857525-620-6. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2014.

LIMA. Pedro Matheus Freitas. **Execução Fiscal no Âmbito Federal: Problemas e Possíveis Alternativas para cobrança dos Créditos**. Trabalho monográfico, Orientador: Giliard Cruz Targino. Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, 2017.

MACHADO, Hugo de Brito. **Direito Tributário Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, ISBN: 9788539201341, 2012.

MELO. Omar Augusto Leite. **O Papel da Jurisprudência no Direito Tributário**. Revista eletrônica Tributo Municipal Disponível em <https://www.tributomunicipal.com.br/portal/index.php/artigos/item/1620-o-papel-da-jurisprudencia-no-direito-tributario> Acesso em: 22 out. 2024.

OLIVEIRA. Magalice Cruz. **Execução Fiscal Contra a Fazenda Pública: Desafios e Perspectivas**. Revista eletrônica Conteúdo Jurídico ISSN - 1984-0454 Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigo/67060/execuo-fiscal-contra-a-fazenda-pblica-desafios-e-perspectivas> Acesso em 25 out. 2024.

PINTO. Érico Teixeira Vinhosa. **Reconstruindo a execução fiscal: coerência e otimização como pressupostos dos princípios da eficiência e da efetividade**. Dissertação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Orientador: Sergio André Rocha Gomes da Silva. Disponível em: <http://www.bdt.uerj.br/handle/1/9418>, 2018.

SOUZA. Jeferson Neves. **A natureza Jurídica da Execução Fiscal no Brasil**. Revista eletrônica Jusbrasil Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-natureza-juridica-da-execucao-fiscal-no-brasil/2629432797> acesso em: 15 out. 2024.

VARSANO, Ricardo. **A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do Século: Anotações e Reflexões para futura Reformas**. Repositor IPEA. ISSN 1415-4765, Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1839>. 1996.



VASCONCELLOS, Marcos. **Execução Fiscal: Teoria e Prática**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.