

A RESOLUÇÃO Nº 547/2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA APLICADA NAS EXECUÇÕES FISCAIS ATIVAS DOS TRIBUTOS DE ISSQN E TAXAS DE ALVARÁ DO MUNICÍPIO DE CAMBÉ-PR

RESOLUTION Nº 547/2024 OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE APPLIED IN ACTIVE TAX EXECUTIONS OF ISSQN TAXES AND PERMIT FEES OF THE MUNICIPALITY OF CAMBE-PR

Artigo recebido em 05/10/2024

Artigo aceito em 23/10/2024

Artigo publicado em 22/02/2025

Priscila Farias Rodrigues Durães

Graduada em Direito pela Escola de Direito das Faculdades Londrina. Pós-graduada em Gestão Pública pela Faculdade São Braz e Pós-graduanda em Direito Processual Civil pela Faculdade de Minas EAD. Membro integrante da Comissão Especial para Regulamentação dos procedimentos internos para o Protesto Extrajudicial de Cambé (2024). Membro da Comissão Conjunta de Integração dos Procedimentos Administrativos entre Secretarias Municipais de Assuntos Jurídicos e Fazenda de Cambé-PR, (2021/2022). Membro de JARI desde 2019 e presidente de JARI (2023/2024). Conselheira no Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Cambé-PR (2021 – 2023). Presidente da Comissão Organizadora e Julgadora do Processo de Escolha dos Membros do Conselho Tutelar de Cambé-PR 2023.

Email: priscilafdsaj@gmail.com.

Fábio Fernandes Neves Benfatti

Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Pós-Doutorado pela Università degli Studi di Messina, UNIME, Itália. E-mail: benfatti@hotmail.com.

RESUMO: A arrecadação municipal, composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria, constitui uma fonte essencial de recursos para a implementação de políticas públicas nas áreas de saúde, educação e infraestrutura. A efetividade na cobrança desses tributos impacta diretamente o fluxo regular de receitas, que é vital para o financiamento de serviços essenciais. Este trabalho justifica-se pela relevância dos tributos como principais fontes de receita municipal, visando garantir uma gestão financeira eficiente e o cumprimento das obrigações fiscais. A relevância social do tema está na exigência de transparência e eficiência na aplicação dos recursos arrecadados, promovendo a responsabilidade dos gestores públicos. A metodologia utilizada consistiu em revisão de literatura e pesquisa de campo. O objetivo geral foi analisar a Resolução CNJ nº 547/2024, investigando seus aspectos legais e os impactos nas execuções fiscais ativas relacionadas ao ISSQN e às Taxas de Alvará no Município de Cambé, no 1º semestre de 2024. Os objetivos específicos incluíram o levantamento de informações sobre os procedimentos de cobrança, a comparação da resolução com outras legislações pertinentes e a análise das decisões judiciais relevantes. Os resultados evidenciaram que, dos 334 despachos e sentenças analisados, 91,3% foram extinções e 8,7% suspensões, motivadas pela Resolução 547. 98,5% das Certidões de Dívida Ativa (CDAs) possuíam o valor abaixo de 10 mil reais e

foram as principais motivações para as decisões: a ausência de interesse de agir e processos paralisados por mais de um ano. Recomenda-se a continuidade de estudos sobre a temática.

PALAVRAS-CHAVE: Dívida Ativa Tributária. Protesto Extrajudicial. Resolução nº 547/2024. Tema 1184. Tributos Municipais.

ABSTRACT: Municipality revenue, composed of taxes, fees, and contributions for improvements, constitutes an essential source of resources for the implementation of public policies in the areas of health, education, and infrastructure. The effectiveness of tax collection directly impacts the regular flow of revenues, which is vital for financing essential services. This work is justified by the relevance of taxes as primary sources of municipal revenue, aiming to ensure efficient financial management and compliance with fiscal obligations. The social relevance of the topic lies in the demand for transparency and efficiency in the application of collected resources, promoting accountability among public managers. The methodology employed consisted of a literature review and field research. The general objective was to analyze Resolution CNJ nº 547/2024, investigating its legal aspects and the impacts on active tax enforcement related to ISSQN and Business License Fees in the Municipality of Cambe during the first semester of 2024. The specific objectives included gathering information on collection procedures, comparing the resolution with other relevant legislations, and analyzing pertinent judicial decisions. The results showed that, out of 334 analyzed rulings and judgments, 91,3% were dismissals and 9,7% were suspensions, motivated by Resolution 547. 98.5% of Active Debt Certificates (CDAs) had a value below 10 thousand reais and were the main motivations for the decisions being the lack of interest to act and cases stalled for over a year. Further studies on the topic are recommended.

KEYWORDS: Tax Active Debt. Extrajudicial Protest. Resolution nº 547/2024. Theme 1184. Municipality Taxes.

1 INTRODUÇÃO

Impostos são utilizados pelo governo como parte da política fiscal para obter receitas e financiar despesas, cumprindo três funções essenciais: A primeira delas trata da contribuição para a estabilização macroeconômica, promovendo crescimento econômico, baixo desemprego e controle da inflação. A segunda refere que os impostos desempenham um papel na redistribuição de renda, buscando torná-la mais equitativa. E a terceira função ressalta que

são instrumentos de alocação de recursos, permitindo o fornecimento de bens e serviços públicos para compensar as falhas do mercado e as garantias fundamentais, como saúde, habitação, justiça, segurança pública, dentre outros.

Os principais recursos financeiros dos municípios provêm da arrecadação de tributos locais, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter vivos (ITBI) e as Contribuições de Melhoria. Além disso, os municípios também recebem transferências de recursos de outros entes federativos, como o repasse do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é um exemplo deles.

Os gestores públicos municipais, em conjunto com suas equipes de governo, devem buscar maneiras de aumentar a receita do município sem causar um grande impacto nas finanças dos contribuintes. É importante que os cidadãos vejam retorno em relação aos pagamentos que fazem em suas obrigações para com o município.

A receita proveniente do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e as taxas de alvará são de extrema importância para os municípios. Portanto, é evidente que o uso de uma base de cálculo desatualizada, bem como cadastros de imóveis desatualizados e uma gestão tributária inadequada, pode acarretar sérias consequências financeiras e operacionais.

O sistema tributário nacional pode ser definido como o conjunto de tributos em vigor em um país, em determinado período, juntamente com as regras jurídicas que os regulamentam (Ferreira, 2007). Essas regras jurídicas podem ser encontradas na Constituição Federal de 1988, no Código Tributário Nacional (CTN), por meio da Lei nº 5.172 de 1.966 e, em outras leis complementares que foram criadas para disciplinar os tributos específicos.

O CTN abrange disposições gerais e estabelece os tributos federais, definindo o fato gerador, a base de cálculo, o contribuinte ou substituto tributário, entre outras disposições específicas. Além disso, o CTN é complementado por outras leis que regulamentam questões como alíquotas, isenções, imunidades, não incidências, dentre outros aspectos, sempre em conformidade com o que está previsto na Constituição Federal. Os estados e municípios têm o poder de instituir, por meio de leis, os tributos estaduais e municipais, definindo o fato gerador, a base de cálculo, o contribuinte ou substituto tributário e assim por diante.

Entretanto, nem sempre os contribuintes cumprem voluntariamente com suas obrigações tributárias perante o Município. Nesse contexto, a adoção de medidas judiciais de cobrança,

como a execução fiscal e a inscrição em dívida ativa, desempenham um papel fundamental na recuperação desses créditos e na preservação do equilíbrio das contas públicas municipais.

Diante deste contexto, o Conselho Nacional de Justiça promulgou a Resolução nº 547 de 22 de fevereiro de 2024, onde refere que, conforme o Tema 1184 é considerada legítima a extinção de execuções fiscais de valores baixos, no que tange à ausência do interesse de agir, bem como que algumas providências prévias devem ser tomadas antes do ajuizamento dessas ações, como: tentativas conciliatórias, protestos e outros meios, desde que o magistrado seja comunicado do prazo para tais providências.

O objetivo geral deste trabalho foi analisar a Resolução CNJ nº 547/2024, buscando aspectos legais e verificando os impactos obtidos nas execuções fiscais ativas, relativas ao ISSQN e Taxas de Alvará, do Município de Cambé, no 1º semestre do ano de 2024, após a sua efetiva aplicação pelas Varas da Fazenda Pública desta Comarca. Esta pesquisa tem ainda como objetivos específicos principais: realizar levantamento de informações acerca dos procedimentos de cobrança da Fazenda Municipal de Cambé; comparar a Resolução CNJ nº 547/2024 com as demais legislações existentes no país, acerca da cobrança do crédito tributário e principalmente com a Constituição Federal; e apontar as principais decisões judiciais que foram tomadas para cada caso analisado.

Diante da temática que fora abordada para a realização desta pesquisa e diante da crescente participação do município nesse tipo de demanda, surgem os principais questionamentos: Qual será o impacto que a efetiva aplicação da Resolução CNJ nº 547/2024 trouxe às execuções fiscais ativas dos tributos de ISSQN e Taxas de Alvarás do Município de Cambé, dentro do 1º semestre do exercício de 2024? E qual será a tendência dos despachos e sentenças judiciais das Varas da Fazenda Pública da Comarca de Cambé sobre tal Resolução?

Este trabalho justifica-se considerando que os tributos são uma das principais fontes de receita para os municípios. Eles permitem que as autoridades locais financiem serviços essenciais à população local. Portanto, compreender a legislação tributária municipal e as especificidades dos tributos é fundamental para garantir uma gestão financeira eficiente e o cumprimento das obrigações fiscais.

Além disso, os estudos sobre tributos municipais contribuem para uma maior transparência na administração pública local. Quando os cidadãos compreendem como os tributos são cobrados, qual a destinação dos recursos arrecadados e como podem exercer seus direitos e deveres fiscais, fortalece-se a participação cidadã e a fiscalização dos gastos públicos.

Estudos nessa área também auxiliam na análise da justiça fiscal e na busca por um sistema tributário mais equitativo. Ao examinar a estrutura e os impactos dos tributos municipais, é possível identificar possíveis distorções e desigualdades, buscando mecanismos para tornar a carga tributária mais justa e progressiva, levando em consideração a capacidade contributiva dos cidadãos.

Dentro deste panorama, a metodologia utilizada na presente, quanto à técnica de coleta de dados, trata-se de uma pesquisa de revisão bibliográfica, somada, ao mesmo tempo a uma pesquisa de campo, exibindo aspectos e contextos que têm grande influência na vida social e física dos indivíduos e classificada quanto ao tipo de abordagem e aos fins, como uma pesquisa qualitativa-quantitativa e descritiva, respectivamente que, no ponto de vista dos autores abaixo podem ser definidos como:

A pesquisa de revisão bibliográfica, na concepção de Severino (2007) é realizada por meio da utilização de registros disponíveis de estudos anteriores, como livros, artigos e teses. Nessa abordagem, são utilizados dados e categorias teóricas que foram previamente examinados por outros pesquisadores e devidamente registrados. O pesquisador se apoia nas contribuições dos autores de estudos analíticos encontrados nos textos.

Já a pesquisa com característica qualitativa-quantitativa, pode ser fielmente conceituada por Gil (1999), Richarson (1999) e por Cervo e Bervian (2002) como um processo de pesquisa que combina abordagens qualitativa e quantitativa. Inicialmente, é realizada uma fase qualitativa para conhecer melhor o fenômeno estudado. Com base nesses dados qualitativos, é construído um questionário fechado que é aplicado no setor. Após a coleta dos dados quantitativos, eles são tabulados e analisados com o uso de instrumentos estatísticos. A decisão por essa abordagem mista (quali-quant) depende do interesse dos pesquisadores e da necessidade de uma investigação mais ampla e aprofundada do problema de pesquisa.

Quanto ao objetivo da pesquisa ser de cunho descritivo, apresentada por Vergara (2000) como as que contêm características de uma população específica ou fenômeno, estabelece conexões entre diferentes variáveis e identifica sua essência e não possui a obrigação de aclarar os fenômenos que são descritos, contudo, pode fornecer um embasamento para essa explicação.

A metodologia foi sistematizada não só com despachos e sentenças judiciais, bem como com livros, artigos, dissertações, monografias os quais foram objetos de pesquisa em sites de buscas, tais como: Scielo, bibliotecas digitais, Capes e *Google Scholar*, sendo, por sua

vez, todos com publicação em língua portuguesa ou inglesa, dentro do período de 2014 a 2024. De forma indireta, tratada também em conjunto com o sistema próprio para execuções fiscais da Fazenda Municipal de Cambé, que está conveniado com o sistema Projudi, o que facilitou e agilizou a seleção e obtenção dos documentos necessariamente com estes quesitos.

Quanto às limitações da pesquisa destaca-se como temporais, tendo em vista que limita-se aos meses de fevereiro a julho de 2024 e, geográficas, considerando que a realidade investigada neste estudo é relativa somente às Varas da Fazenda Pública da Comarca de Cambé-PR.

2 TRIBUTOS E SUAS TRATATIVAS NO MUNICÍPIO DE CAMBÉ-PR

Dentro do Direito Tributário, encontram-se diferentes visões sobre como classificar os tributos que sustentam o Estado. Para muitos estudiosos, a divisão mais comum se dá em três categorias principais: impostos, taxas e contribuições de melhoria. Essa abordagem é amplamente aceita e ajuda a esclarecer a função de cada tipo de tributo, mostrando que, apesar de serem diferentes, todos eles têm um papel importante na arrecadação e na organização social. Entretanto, há quem amplie essa visão, propondo uma classificação que inclui cinco espécies de tributos. Além dos três já mencionados, essa perspectiva traz à tona os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais (Castellani, 2024, on line).

A cobrança de tributos é de suma importância para que os órgãos da administração pública possam manter sua estrutura à disposição da população e realizar os investimentos necessários. Essa cobrança deve estar prevista e autorizada por lei.

A Constituição Federal estabelece quais os tributos são de competência da União, dos Estados e dos Municípios. No artigo 3º do Código Tributário Nacional (CTN) (Brasil, 1966), encontra-se a definição de tributo, o qual pode ser definido como "toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

Nogueira (1995) norteia que os tributos são receitas públicas derivadas, ou seja, provenientes do patrimônio dos indivíduos. Esse recolhimento de tributos está fundamentado no poder fiscal do Estado, que é o poder de tributar. Esse poder de tributar, por vezes, é acompanhado pelo poder de regular, mas ambos são disciplinados pelas normas do direito público que compõem o direito tributário.

Isso significa que um tributo é uma obrigação de pagamento em dinheiro, imposta por lei, que não pode ser considerada um ato ilícito, e sua cobrança deve ser realizada de acordo com as regras estabelecidas na legislação, de forma estritamente vinculada à atividade administrativa. Sabbag (2015) explana melhor acerca de espécies tributárias e tributos:

Taxas são tributos de natureza vinculada, ou seja, estão relacionados a uma contraprestação específica por parte do Estado, como a prestação de um serviço público ou o exercício do poder de polícia. Exemplos de taxas são a taxa de coleta de lixo, a taxa de emissão de documentos e a taxa de fiscalização de estabelecimentos (Amaro, 2023).

Ao compreender os princípios que regem um sistema jurídico, é possível estabelecer uma visão abrangente e integrada das normas que o compõem, compreendendo como elas se relacionam entre si e como contribuem para a estrutura geral do sistema. Portanto, o conhecimento dos princípios é essencial para a compreensão e interpretação adequada do direito, permitindo uma análise mais profunda e uma aplicação mais coerente e justa das normas jurídicas.

Na Constituição Federal, não há um rol específico de princípios tributários. No entanto, esses princípios podem ser identificados em diversos dispositivos constitucionais. Embora esses princípios não estejam expressamente enumerados em um único artigo da Constituição Federal, eles são extraídos de diferentes dispositivos constitucionais que tratam de diversos aspectos do sistema tributário.

O princípio da legalidade, em matéria tributária, está previsto no inciso I, do artigo 150, da Constituição Federal. Esse princípio estabelece que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributos sem que haja uma lei que estabeleça sua instituição ou majoração (Brasil, 1988).

Nesse contexto, Mazza (2014) esclarece que, como princípio inerente ao Estado de Direito, a legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não deve pautar-se pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve, obrigatoriamente, respeitar a vontade expressa na lei.

O princípio da anterioridade tributária está previsto no artigo 150, inciso III, alínea b, da Constituição Federal. Sua aplicação busca assegurar a segurança jurídica e a previsibilidade do sistema tributário, permitindo que os contribuintes se planejem e se organizem antecipadamente em relação às suas obrigações fiscais (Brasil, 1988).

Para Sabbag (2015), o princípio da anterioridade tributária se refere à eficácia temporal da lei tributária. Esse princípio possui particularidades temporais que transmitem

"ondas de segurança jurídica" aos contribuintes, gerando confiança no estado fiscal. Ou seja, ao estabelecer um período de adaptação entre a publicação da lei e sua aplicação, o princípio da anterioridade tributária assegura previsibilidade e estabilidade ao sistema tributário, protegendo os direitos dos contribuintes.

O princípio da anterioridade tributária é um importante princípio constitucional que rege o sistema tributário brasileiro. Ele determina que um tributo novo ou um aumento de tributo já existente, só poderá ser exigido após o exercício financeiro seguinte àquele em que tenha sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

O princípio da capacidade contributiva é fundamental para uma tributação justa e equitativa, pois determina que a carga tributária deve ser proporcional à capacidade econômica de cada contribuinte. Intimamente ligado ao princípio da igualdade, esse princípio é um dos principais mecanismos para a concretização da justiça fiscal, uma vez que estabelece que os indivíduos com maior renda e patrimônio devem contribuir com uma parcela maior de impostos, enquanto aqueles com menor capacidade contributiva pagam menos. Dessa forma, o princípio da capacidade contributiva se materializa, no âmbito da tributação, da igualdade e da justiça fiscais almejadas (Carrazza, 2013).

Neste sentido, a capacidade contributiva é como a obrigação de cada indivíduo de pagar impostos proporcionalmente à sua renda, desde que esta não ultrapasse o mínimo existencial e não comprometa obrigações privadas inevitáveis.

O Princípio da Vedação do Confisco estabelece que a carga tributária não pode ser tão elevada a ponto de privar o contribuinte de seus bens e meios de subsistência, configurando um efeito de confisco. Esse princípio visa garantir a proteção do mínimo existencial do indivíduo. Dessa forma, a tributação deve respeitar os limites econômicos da capacidade contributiva, de modo a não comprometer indevidamente o patrimônio tributário e a sua dignidade.

A proibição do confisco na CF de 1988, estabelece, em seu artigo 150, inciso IV, a cláusula de tributos com efeito de confisco. Essa garantia visa impedir que a carga tributária não seja tão elevada a ponto de privar os cidadãos do exercício do seu direito de propriedade sobre o patrimônio, obrigando-os a se desfazer de seus bens (Brasil, 1988).

Dessa forma, o legislador constituinte busca, paradoxalmente, proteger a propriedade privada com uma mão, enquanto abre a possibilidade de sua expropriação indireta por meio de uma tributação excessiva, cuja interpretação é privada à carga do Estado (Sabbag, 2015).

O princípio da vedação do confisco é de suma importância para a tributação municipal, uma vez que assegura que os tributos não sejam tão elevados a ponto de

comprometer a capacidade econômica do contribuinte, garantindo assim a proteção do seu patrimônio. Esse princípio evita que a carga tributária se torne excessiva, o que poderia inviabilizar a atividade econômica e causar desequilíbrios financeiros tanto para indivíduos, quanto para as empresas.

O Princípio da Irretroatividade Tributária está expresso no artigo 150, inciso III, alínea a, da Carta Magna. Esse princípio é vedado à aplicação retroativa de leis tributárias, impedindo que o Estado cobre tributos sobre fatos geradores ocorridos antes da vigência da nova legislação.

O Princípio da Irretroatividade se aplica especificamente à criação ou ao aumento de tributos, não havendo menção expressa sobre sua incidência nos casos de redução ou dispensa do pagamento do tributo. Essa distinção implica que, embora a Constituição vede a cobrança retroativa de novos tributos ou majoração dos já existentes, não há a mesma restrição para a aplicação retroativa de leis que venham a diminuir ou isentar a carga tributária do contribuinte, desde que respeitados outros princípios constitucionais (Sabbag, 2015).

O princípio da irretroatividade é crucial para a tributação municipal, vez que assegura que as leis que instituem ou aumentem tributos não possam ser aplicadas aos fatos geradores ocorridos antes de sua publicação. Essa previsão legal é fundamental para garantir a previsibilidade nas relações tributárias, permitindo que os contribuintes planejem suas atividades econômicas sem o temor de serem surpreendidos por mudanças retroativas na legislação tributária.

O Art. 21, do Código Tributário Municipal, estabelece as condições para a ocorrência do fato gerador do imposto, definindo que, quando a base de cálculo for o preço do serviço, o fato gerador se considera ocorrido no momento da prestação, independentemente do resultado. Além disso, quando o serviço é prestado por meio do trabalho pessoal do contribuinte ou por uma sociedade, o fato gerador ocorre no primeiro dia após o início da atividade e, nos anos subsequentes, no primeiro dia de cada ano, desde que a prestação de serviços seja contínua (Cambé, 1983).

O fato gerador do ISSQN é definido como a prestação de serviços listadas na tabela anexa à Lei Complementar (LC) nº 116, de 31 de julho de 2003. O anexo da lei apresenta uma lista detalhada dos serviços sujeitos à incidência do ISSQN, refletindo a diversidade das atividades econômicas no Brasil contemporâneo. Essa relação não apenas estabelece a base de tributação, mas também revela a intenção legislativa de abarcar uma ampla gama de serviços,

desde atividades tradicionais, como transporte e serviços de saúde, até setores emergentes, como tecnologia da informação e entretenimento (Brasil, 2003).

Contudo, a rigidez da lista também impõe desafios, pois a falta de atualização frequente pode resultar em lacunas que permitem a elisão fiscal e a evasão tributária, além de criar incertezas para prestadores de serviços que operam em setores não claramente definidos. Assim, este anexo se torna um instrumento fundamental não apenas para a arrecadação municipal, mas também para a promoção da equidade fiscal e, para o estímulo à formalização de atividades econômicas, exigindo a necessidade de adaptação às dinâmicas do mercado.

O fato gerador das taxas de alvará, nesse caso, consiste na efetiva utilização, pelo contribuinte, de serviços públicos municipais relacionados à concessão de alvarás e licenças. Isso pode abranger desde a autorização para a abertura de um estabelecimento comercial até a emissão de licenças para a realização de eventos, obras ou atividades no âmbito do município.

O Art. 46 do regulamento municipal estabelece as taxas que decorrem das atividades do poder de polícia do Município, incluindo a Taxa de Fiscalização de Localização, de Instalação e de Funcionamento de Estabelecimento, mencionada no inciso I (Cambé, 1983).

Essa taxa visa garantir que todos os estabelecimentos comerciais iniciem suas atividades de acordo com as normas legais e regulamentares. Ao exigir essa taxa, o Município não apenas arrecada recursos para o custeio das ações de fiscalização, mas também cria um mecanismo de controle que assegura que a localização e as instalações dos estabelecimentos não prejudiquem a convivência urbana e respeitem as diretrizes de planejamento.

O Art. 46, inciso II, regulamenta a Taxa de Fiscalização Sanitária, no CTM de Cambé. Essa taxa é determinante para a proteção da saúde pública, pois financia as ações de fiscalização relacionadas a estabelecimentos que manipulam alimentos, produtos de saúde e serviços que podem impactar diretamente o bem-estar da população (Cambé, 1983). Ao instituir essa taxa, o Município assegura que haja recursos disponíveis para a realização de inspeções regulares e rigorosas, garantindo que os estabelecimentos atendam às normas sanitárias e de segurança exigidas pela legislação.

Quando da cobrança desses impostos e taxas, a certidão de dívida ativa (CDA) é um documento emitido pela Fazenda Pública que atesta a existência do crédito tributário ou não tributário, devidamente inscrito e com exigibilidade assegurada, servindo como título executivo extrajudicial para a cobrança desses créditos por meio da execução fiscal e/ou, atualmente, por meio de protesto extrajudicial.

Essa certidão é regida pelos artigos 201 a 204 do CTN e confere presunção de liquidez e certeza aos créditos nela inscritos, invertendo o ônus da prova em eventual processo judicial, cabendo ao devedor demonstrar a inexistência ou a irregularidade do débito (Brasil, 1966).

A Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, mais conhecida como Lei de Execução Fiscal (LEF), estabelece normas para a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública no Brasil. Esta legislação foi criada com o objetivo de regulamentar o processo de execução fiscal, permitindo que a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal possam cobrar judicialmente os créditos tributários e não tributários que não foram quitados pelos devedores.

Esta mesma lei define o conceito de Dívida Ativa, estabelece os procedimentos para a inscrição e a cobrança desses créditos, e prevê a possibilidade de penhora de bens do devedor como forma de garantir a satisfação do crédito. Além disso, a lei também aborda questões relacionadas à defesa do devedor no âmbito judicial, buscando equilibrar o direito da Fazenda Pública de recuperar seus créditos e a proteção dos direitos dos cidadãos (Brasil, 1980). A promulgação da Lei nº 6.830 foi um marco importante para a efetividade da arrecadação pública e para a modernização do sistema de execução fiscal no país.

A LEF sempre foi um pilar fundamental na estrutura de cobrança de créditos tributários no Brasil, refletindo um modelo que busca garantir a efetividade da arrecadação por parte da Fazenda Pública. No entanto, sua longevidade e a falta de atualização para se adequar às novas realidades econômicas e sociais podem ser vistas como um entrave, especialmente em municípios como o de Cambé.

O protesto de débitos tributários é um procedimento previsto na Lei nº 9.492/1997, no qual a Fazenda Pública encaminha os créditos tributários inscritos em dívida ativa para serem protestados em cartório, com o objetivo de criar uma restrição ao devedor e buscar o pagamento voluntário do débito.

O parágrafo único, inciso II, estabelece a interrupção da prescrição pelo protesto judicial ou extrajudicial, conforme a nova redação dada pela Lei Complementar nº 208/2024, representa uma atualização significativa no regime jurídico da cobrança de créditos tributários (Brasil, 2024).

Essa medida administrativa visa conferir maior efetividade à cobrança dos créditos públicos, uma vez que o protesto gera anotações negativas no cadastro do contribuinte, dificultando a obtenção de empréstimos, financiamentos e a realização de negócios. O protesto de dívidas tributárias é um instrumento importante para a regularização da situação

fiscal dos contribuintes e a recuperação de créditos públicos, devendo ser compreendido tanto pela Fazenda quanto pelos devedores no âmbito do processo de cobrança.

A interrupção da prescrição é um instrumento que permite ao credor, neste caso o fisco, estender o prazo de validade de sua cobrança, garantindo que créditos tributários possam ser efetivamente recuperados. A nova redação da lei especifica que tanto o protesto judicial quanto o extrajudicial são formas válidas de interromper a contagem do prazo de prescrição, o que amplia as opções disponíveis para a administração tributária.

O Conselho Nacional de Justiça promulgou a Resolução nº 547/2024, a qual permitiu a extinção de créditos tributários com valores inferiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), obrigando aos Municípios a se adequarem às regras de protestos antes da execução fiscal.

A Nova Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi introduzida em fevereiro deste ano, com base em algumas justificativas importantes, as quais visam a extinção de execuções fiscais de baixo valor, uma vez que essas ações geram um custo administrativo desproporcional ao valor efetivamente executado, não sendo, portanto, economicamente viável; além disso, a resolução considera a ausência do interesse de agir do Poder Público nessas causas de pequeno valor, uma vez que os recursos empenhados são superiores aos valores a serem recuperados; o princípio da eficiência administrativa, buscando racionalizar os procedimentos e otimizar os recursos públicos; e finalmente, a normativa também tem como intuito promover a celeridade dos processos judiciais, desobstruindo a pauta de julgamentos de ações de execução fiscal no Poder Judiciário (CNJ, 2024).

No contexto da legislação tributária brasileira, o Tema 1184 aborda a extinção de execuções fiscais de baixo valor, fundamentada na falta de interesse de agir. Essa análise surge em decorrência de uma modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos passíveis de protesto, conforme estabelecido pela Lei nº 12.767/2012.

Essa mudança legislativa, em relação ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), levanta questões sobre a eficiência e a proporcionalidade dos custos envolvidos na continuidade da ação judicial frente ao valor da dívida, especialmente considerando os princípios constitucionais da inafastabilidade da jurisdição e da autonomia dos entes federados.

A análise da desproporção entre o valor da dívida e os custos do processo judicial sugere que, em casos onde o valor é ínfimo, a manutenção da execução poderia ser vista como uma violação ao princípio da economia processual, evidenciando a necessidade de um

equilíbrio entre a proteção do crédito tributário e a efetividade do acesso à justiça, além de respeitar a separação dos poderes ao permitir que as legislações municipais e estaduais adaptem suas práticas de cobrança a contextos econômicos específicos.

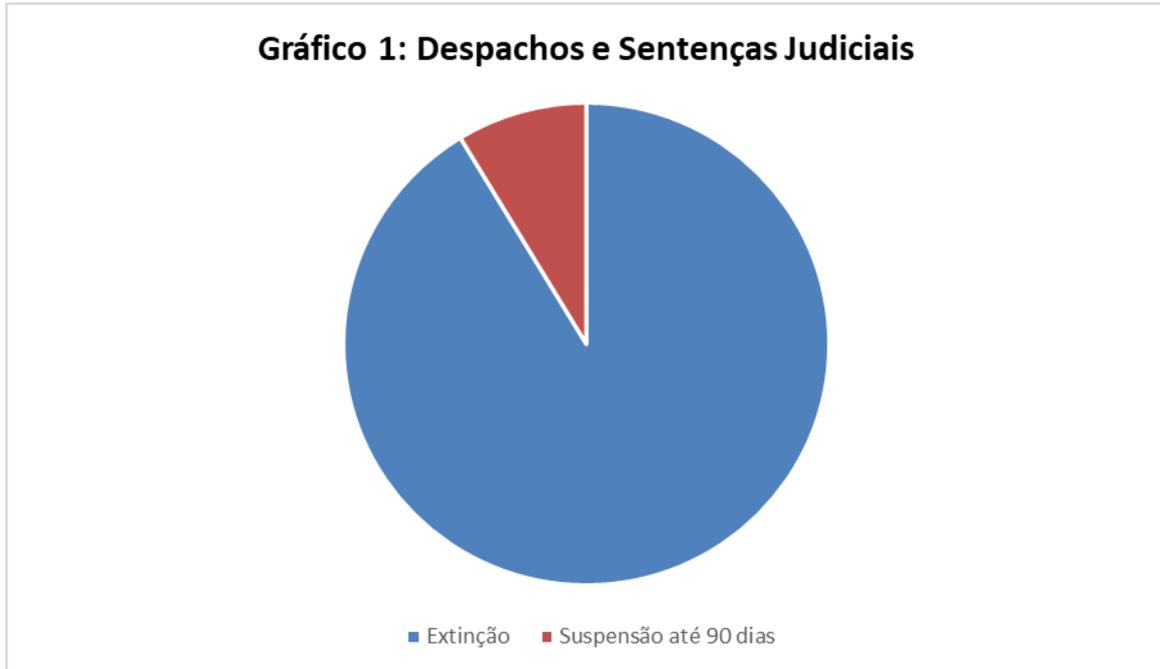
O Tema apresentado defende a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor com base na ausência de interesse de agir, alinhando-se ao princípio constitucional da eficiência administrativa e respeitando as competências de cada ente federado. Para o ajuizamento dessas ações, é necessário que sejam previamente adotadas medidas como a tentativa de conciliação ou a busca por soluções administrativas, além do protesto do título, salvo em casos que comprovem a inadequação dessa medida por questões de eficiência.

3 A RESOLUÇÃO Nº 547/2024 NAS EXECUÇÕES FISCAIS ATIVAS DE ISSQN E TAXAS E ALVARÁ DO MUNICÍPIO

A Resolução CNJ nº 547, publicada em 2024, representa um marco significativo na gestão de débitos municipais, especialmente naqueles de valores considerados baixos, que muitas vezes ficam sem a devida cobrança tendo em vista a complexidade dos processos tradicionais. Essa resolução permite que os municípios utilizem o protesto como um instrumento eficaz para a cobrança de tais dívidas, proporcionando uma alternativa ágil e menos onerosa.

Historicamente, a cobrança de débitos de pequeno valor enfrentava barreiras que desestimulavam a sua recuperação no Município, resultando em perdas significativas para os cofres públicos. Com a nova regulamentação, os municípios ganham uma ferramenta poderosa para a regularização de receitas. O protesto, ao ser utilizado como meio de cobrança, não apenas intensifica a pressão sobre o devedor, mas também traz maior visibilidade e seriedade à questão da inadimplência.

Foram pesquisados 334 despachos e sentenças dos juízes das Varas da Fazenda Pública da Comarca de Cambé, referente às Taxas de Alvará e ISSQN, 91,3% desses documentos apontaram que ocorreram extinções de execuções fiscais baseadas na Resolução 547 CNJ de Pessoas Físicas ou Jurídicas no município e outros 8,7% desses documentos houve a ocorrência de suspensão, na tentativa de se buscar bens dos devedores e/ou meios administrativos de protesto antes de dar continuidade ou extinção da execução fiscal já existente, o que pode ser observado no gráfico 1 abaixo:



Fonte: a própria autora, 2024.

Na apreciação desses números do gráfico 1, a constatação de que 91,3% dos processos resultaram em extinções de execuções fiscais com base na Resolução 547 do CNJ, demonstra uma tendência clara de priorização de soluções mais eficientes e menos onerosas para a administração tributária, vez que nessas sentenças o fisco é isento das custas judiciais e sucubenciais. Essa Resolução, que busca promover a eficiência administrativa e a racionalização dos processos de cobrança, reflete uma mudança de paradigma, onde a continuidade de processos judiciais para dívidas de menor valor é reconsiderada, evitando a sobrecarga do sistema judiciário.

Os 8,7% dos casos em que houve a suspensão de executivos fiscais, com o objetivo de buscar bens dos devedores ou explorar meios administrativos de protesto, indicam uma abordagem mais estratégica e proativa por parte da administração tributária de Cambé. Essa suspensão sugere uma tentativa de resolver as pendências tributárias de forma amigável e menos adversarial, o que pode facilitar a recuperação dos créditos de forma mais eficaz. A busca por bens dos devedores antes de prosseguir ou extinguir a execução, reflete uma compreensão da importância de se esgotar as vias administrativas antes de recorrer a medidas judiciais, alinhando-se aos princípios de eficiência e economicidade.

Referente ao valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) estipulado pela normativa, foi possível constatar no gráfico 2 abaixo, sobre as extinções apreciadas pelo magistrado:



Fonte: a própria autora, 2024.

A análise do gráfico 2, indica que 98,5% das Certidões de Dívida Ativa (CDAs) possuem valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), enquanto apenas 1,5% das CDAs pesquisadas são superiores a esse montante. Essa distribuição desigual destaca uma realidade em que a maioria das pendências tributárias é de baixo valor, refletindo uma possível tendência de inadimplência entre pequenos contribuintes, sejam pessoas físicas ou jurídicas.

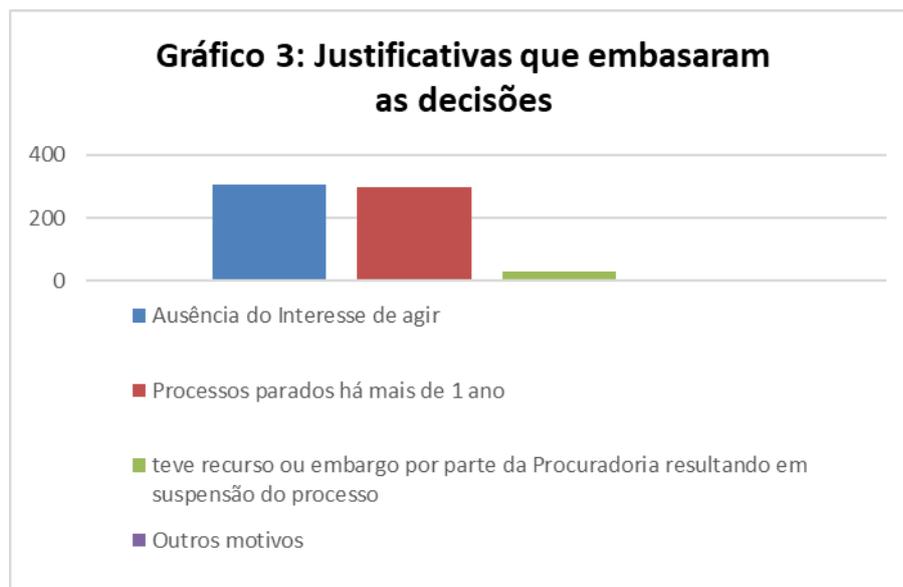
A predominância de CDAs com valores baixos pode ser interpretada de várias maneiras. Primeiramente, essa situação sugere que muitos contribuintes, especialmente aqueles que operam em segmentos menores da economia, podem enfrentar dificuldades financeiras que os impedem de regularizar suas obrigações tributárias. Esse fenômeno é frequentemente observado em contextos econômicos desafiadores, onde a capacidade de pagamento é severamente limitada, levando os devedores a acumular dívidas tributárias menores, mas que, somadas, podem representar uma parcela significativa da arrecadação.

Além disso, a elevada quantidade de CDAs de baixo valor pode impactar diretamente as estratégias de cobrança da administração tributária. A cobrança de dívidas pequenas pode se tornar desproporcional em relação aos custos administrativos e judiciais envolvidos no processo de execução fiscal. Assim, a gestão das execuções fiscais deve considerar a viabilidade econômica de prosseguir com cobranças que, por sua natureza, não geram retorno financeiro suficiente para justificar a mobilização de recursos do fisco. Nesse contexto, a legislação vigente e a adoção de práticas mais eficientes, como a conciliação ou a mediação,

se tornam ferramentas essenciais para a recuperação de créditos de forma que minimize custos e maximize a regularização das pendências.

Por outro lado, a existência de apenas 1,5% de CDAs com valores superiores a R\$ 10.000,00 pode indicar que os créditos tributários de maior valor estão concentrados em um número reduzido de contribuintes, possivelmente grandes empresas ou entidades com operações significativas. Isso levanta questões sobre a equidade na carga tributária e a eficácia dos mecanismos de controle e fiscalização sobre os maiores devedores. Além disso, a concentração de valores mais altos em poucos devedores pode significar que a administração tributária precisa direcionar esforços específicos para a recuperação desses créditos, uma vez que eles podem ter um impacto significativo nas receitas municipais.

Das principais motivações para a extinção do feito, é possível verificar as possíveis motivações descritas pelo magistrado sendo a maioria, conforme aponta o gráfico 3 subsequente.



Fonte: a própria autora, 2024.

A constatação de que 91,3% CDAs foram justificadas pela falta de interesse de agir por parte do exequente, que neste caso é o Município, no gráfico 3, indica uma clara tendência de revisão das prioridades na cobrança de dívidas tributárias. Essa falta de interesse pode refletir uma estratégia deliberada da administração tributária para evitar a continuidade de processos que não são mais viáveis ou que não apresentam retorno financeiro significativo, especialmente no contexto de CDAs de baixo valor.

A informação de que 89,5% processos estavam parados há mais de um ano sugere a possibilidade de um acúmulo de pendências que não foram efetivamente geridas. Essa inatividade pode ser atribuída a diversos fatores, incluindo a falta de recursos para a movimentação dos processos, a priorização de outras ações de cobrança ou até mesmo a necessidade de reavaliação das práticas de execução fiscal. Essas duas primeiras justificativas são cumulativas para muitas das mesmas CDAs, o que indica, em muitos dos casos, que o Município pode estar enfrentando um dilema sobre a eficácia e a eficiência de suas ações de cobrança, levando à decisão de suspender ou extinguir execuções que não trazem benefícios claros.

A suspensão de 8,7% processos em que houve embargos por parte da procuradoria, com a solicitação de até 90 dias para adaptação à nova resolução, demonstra uma tentativa de alinhamento com as diretrizes estabelecidas pela Resolução 547 do CNJ. Essa resolução, que busca promover a eficiência e a racionalização das execuções fiscais, parece ter influenciado a postura do Município em relação à cobrança de dívidas. A busca por uma suspensão temporária para reavaliar as estratégias pode ser vista como um passo positivo, permitindo que a administração tributária explore alternativas administrativas, como a conciliação ou a mediação, ou protesto, antes de retomar ações judiciais.

Além disso, essa abordagem pode sinalizar uma mudança cultural dentro da administração tributária, onde a busca por soluções amigáveis e a reconsideração da viabilidade de processos judiciais se tornam centrais. Essa mudança não apenas pode resultar em uma recuperação de créditos mais eficiente, mas também em um relacionamento mais colaborativo entre o fisco e os contribuintes, fundamental para a promoção da justiça fiscal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação da Resolução 547 representa um avanço significativo na busca por uma administração tributária mais eficiente. A análise dos dados revela que a maioria das execuções fiscais teve a justificativa embasada pelo magistrado pela falta de interesse de agir e paralisadas por mais de 1 (um) ano, por parte do Município, que é a parte exequente, evidenciando uma reavaliação da estratégia de cobrança que prioriza a racionalização dos processos.

A predominância de CDAs de baixo valor, que muitas vezes não justificam os custos de uma ação judicial, reforça a necessidade de soluções alternativas que a Resolução promove,

como a conciliação e a mediação, tendo em vista que o número de processos é menor quando verificado sobre as possíveis CDAs com valores acima de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Ao buscar respostas referentes aos questionamentos levantados nesta pesquisa, revela-se que as medidas adotadas não resultaram em impactos negativos imediatos, vez que o judiciário extinguiu os processos antigos, ofertando a recontagem deste prazo prescricional por mais cinco anos, para que a Fazenda Municipal possa realizar a cobrança, por meio de protesto, para posterior execução fiscal. Isso significa que não houve prejuízos imediatos para o Município, contudo, a questão não foi completamente resolvida e ainda há um período de tempo disponível para que as ações de cobrança sejam efetuadas. Essa extensão do prazo pode fornecer ao Município a oportunidade de recuperar os valores devidos de forma mais adequada e gradual, evitando impactos abruptos em suas finanças.

Ao agilizar e tornar mais eficiente o processo de cobrança é possível melhorar a recuperação dos créditos devidos, reduzindo a quantidade de inadimplência e, conseqüentemente, aumentando a arrecadação financeira da municipalidade. Esses resultados positivos podem contribuir para fortalecer as finanças municipais e impulsionar o desenvolvimento de políticas e programas voltados para o bem-estar da comunidade local.

Recomenda-se futuros estudos sobre a temática abordada, tendo em vista que, estudos como este, são de grande relevância, vez que acarretam informações pertinentes referente às medidas adotadas e seus impactos no âmbito da cobrança de créditos tributários municipais.

REFERÊNCIAS

Amaro, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 25 ed., São Paulo: SaraivaJur, 2023, *e-book*. Disponível em: <https://bds.minhabiblioteca.com.br/epub/fb0102bb-aa58-49a6-87e2-782a456774ba?title=Direito%20tribut%C3%A1rio%20brasileiro>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Lei de Execução Fiscal**. Dispõe sobre a cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm#:~:text=L6830&text=LEI%20No%206.830%2C%20DE,P%C3%BAblica%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19492.htm. Acesso em: 07 set. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003**. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 12 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.767 de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 208, de 2 de julho de 2024**. Altera a Lei nº 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 nº 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. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp208.htm#art1. Acesso em: 12 jul. 2024.

CAMBÉ, Município de. **Lei nº 454 de 1983**. Código Tributário do Município de Cambé. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/codigo-tributario-cambe-pr>. Acesso em: 21 maio 2024.

CARDOSO, Lucianne Bernardino. **Sócio pode ser negativado por dívida da empresa?** 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/socio-pode-ser-negativado-por-divida-da-empresa/903763077>. Acesso em: 08 nov. 2024.

Castellani, Fernando F. **Direito tributário**. 4 ed., São Paulo: Saraiva, 2024, *E-book*. Disponível em: <https://bds.minhabiblioteca.com.br/epub/755b6631-351f-40ef-9f80-4a65aabdf99b?title=Direito%20tribut%C3%A1rio>. Acesso em: 14 out. 2024.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 547 de 22 de fevereiro de 2024**. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 11 mar. 2024.

FERREIRA, Ana Paula. **Planejamento tributário empresarial tributação federal lucro presumido x supersimples**: um estudo de caso em farmácia. 2007. 59 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciências Contábeis) – Universidade do vale do Itajaí, Biguaçu.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

Nogueira, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário**, 14ed., São Paulo, Saraiva, 1995.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 1184** - Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. 2023. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>. Acesso em: 12 out. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário (RE) 1.355.208**. Relator: Ministra Cármen Lúcia. DJ: 19 de abril de 2024. STF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6291425> . Acesso em: 11 out. 2024.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.