

**EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS E
A RACIONALIZAÇÃO NA COBRANÇA:
ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE
MUNICÍPIOS DO ALTO TIETÊ****MUNICIPAL TAX EXECUTIONS AND
RATIONALIZATION IN COLLECTION:
COMPARATIVE ANALYSIS AMONG
MUNICIPALITIES OF ALTO TIETÊ****Fábio Camargo*****Ricardo Geraldo Rezende Silveira****

*Mestre em Direito, Justiça e Desenvolvimento pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Pós-graduado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Graduado em Direito pela Universidade Braz Cubas (UBC). Palestrante e Presidente da Comissão OAB Vai à Escola de Mogi das Cruzes (17ª Subseção da OAB/SP) e Relator do Tribunal de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil (27ª Turma do Tribunal de Ética e Disciplina da OAB/SP). Advogado. Professor. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5190-5457>

** Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo/USP. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito - Faculdades Milton Campos. Pesquisador a nível de pós-doutoramento junto à Universidade Nova de Lisboa - Nova School of Law. Juiz federal licenciado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Docente permanente no mestrado profissional do IDP/SP.

Como citar: CAMARGO, Fábio; SILVEIRA, Ricardo Geraldo Rezende. Execuções fiscais municipais e a racionalização na cobrança: análise comparativa entre municípios do Alto Tietê. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 148-169, jul. 2024. DOI: 10.5433/1980-511X.2024.v19.n2.p148-169. ISSN: 1980-551X.

Resumo: Visa o presente artigo analisar as execuções fiscais em relação a alguns municípios que compõem a região do Alto Tietê, notadamente as cidades de Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes e Suzano. A pesquisa teve como foco observar o grau de satisfação dos créditos tributários submetidos à cobrança judicial entre 2016 e 2018, verificando também se as legislações locais contemplam métodos alternativos para a satisfação dos créditos. Nesse cenário, foram cotejados os Códigos Tributários Municipais, relatórios de pesquisas econômicas, dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo e doutrinas especializadas, os quais indicaram não só o alto grau de judicialização das cobranças levadas a efeito pelas municipalidades, como a baixa satisfação dos valores, apontando que muitos processos abrangiam valores considerados como de baixo proveito econômico, evidenciando deficiências quanto à criação de mecanismos alheios à esfera judicial para diminuir a inadimplência dos contribuintes e reduzir os executivos fiscais.

Palavras-chave: processo de execução fiscal; municípios; racionalização da decisão.

Abstract: This study analyzes tax executions across several municipalities in the Alto Tietê region, focusing notably on Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, and Suzano. This paper assesses the effectiveness of judicial collection of tax credits between 2016 and 2018, and to examine whether local laws include alternative methods for satisfying these credits. Municipal Tax Codes, economic research reports, data from the São Paulo Court of Justice, and specialized doctrines were utilized. Findings indicate a significant reliance on judicial processes for municipal collections, with low satisfaction rates in recovering tax amounts. Many cases involved tax credits of limited economic value, highlighting shortcomings in developing non-judicial mechanisms to reduce taxpayer defaults and fiscal executions.

Keywords: tax enforcement process; municipalities; decision rationalization.

INTRODUÇÃO

Em que pese o ordenamento jurídico brasileiro consagre várias modalidades de aquisição de recursos financeiros em benefício da administração pública, ainda hoje as verbas oriundas das obrigações tributárias assumem papel de destaque. Isso porque elas são as responsáveis pela manutenção da estrutura administrativa, o custeio das despesas, além do fornecimento de produtos e serviços essenciais aos brasileiros, viabilizando a concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Ao longo dos anos e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios deixaram de ser mera unidade administrativa, conquistando o *status* de unidade gestora também responsável pela condução das estruturas sociais brasileiras. Diante dessa mudança de paradigma, eles passaram a assumir responsabilidades e encargos não somente perante ao Estado-membro e à União, como principalmente aos seus munícipes, devendo-lhes garantir serviços públicos de interesse local, especialmente o transporte coletivo, manutenção de vias, fornecimento de educação infantil e fundamental, atendimento à saúde, proteção ao patrimônio histórico-cultural, limpeza de parques e praças, promover eventos culturais, atrações turísticas, programas de construção de moradias e melhorias de condições habitacionais e sanitárias etc.

Por serem os entes federados mais próximos dos cidadãos, de modo que os gestores municipais enfrentam diretamente todos os problemas que acometem o povo brasileiro, a capacidade financeira das Prefeituras deve ser razoável para fazer frente às despesas emergenciais. Logo, a receita tributária própria desses entes, por mais ínfimas que possam representar em termos financeiros, pode significar melhores condições de vida aos cidadãos daquela cidade ou então o corte de verba para atividades estatais essenciais, tais como educação básica, redução dos alimentos oferecidos nas escolas, manutenção de locais públicos dentre outros.

Nesse cenário, para fazer frente a todas essas atribuições, os municípios devem manter um rígido e completo controle financeiro, dedicando os recursos públicos para as suas funções institucionais e empreender medidas para minimizar a inadimplência tributária, cobrada via execução fiscal.

Segundo dados fornecidos pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (São Paulo, 2017, p. 2-3), essa modalidade de cobrança é muito utilizada pelas Fazendas Públicas municipais, incluindo algumas cidades da região conhecida como Alto Tietê.

De acordo com as informações divulgadas pelo Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê (CONDEMAT), a região é constituída por 12 municípios e acolhe cerca de três milhões de habitantes, integrando a Região Metropolitana de São Paulo. Além disso, ela detém uma economia diversificada, abrangendo a agricultura, o turismo e o comércio, bem como parques industriais. O desenvolvimento do Alto Tietê é ainda impulsionado dada a sua localização com acesso às principais rodovias nacionais, sendo estrategicamente importante para o desenvolvimento do Estado.

Dentre esses municípios, encontram-se Mogi das Cruzes, Suzano e Itaquaquecetuba, cada um com as suas características próprias. Enquanto o primeiro detém um grande número de habitantes e o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com economia constituída por empresas e produtores rurais, Itaquaquecetuba possui menor número de habitantes que Mogi das Cruzes, ostentando o terceiro melhor IDH dentre os municípios citados, com economia formada eminentemente por indústrias.

Suzano, por sua vez, dispõe de população inferior à de Itaquaquecetuba, assemelhando-se quanto à economia e superando-o no tocante ao IDH.

Diante das informações pontuadas pelo TJSP, bem como as peculiaridades apresentadas por cada um dos entes públicos, este artigo buscou analisar o comportamento dos referidos municípios quanto à forma de recuperação e satisfação dos créditos tributários baseados na Lei de Execuções Fiscais. Paralelamente à essa questão, a pesquisa pretendeu verificar se existem outros meios postos à disposição das municipalidades hábeis a alcançar a satisfação dos créditos tributários além da via judicial.

Ao adotar como linha de pesquisa a recuperação dos créditos pelos municípios com foco no desenvolvimento regional, a investigação pretendeu confirmar a hipótese de que as cobranças judiciais realizadas com base na Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Brasil, 1980) não estariam sendo efetivas sob o ponto de vista de recuperabilidade e satisfação integral dos créditos

Outrossim, a pesquisa objetivou igualmente confrontar a hipótese de que existem outros mecanismos disponíveis às municipalidades além das execuções fiscais para recuperar os créditos tributários, notadamente o aperfeiçoamento das legislações municipais para expandir as medidas de cobrança (tanto para débitos de grande como de pequena monta) semelhante ao que ocorre nas esferas estadual e federal.

Para tanto, foram comparados os dados fornecidos pelo TJSP em relação às execuções fiscais promovidas pelos municípios de Suzano, Itaquaquecetuba e Mogi das Cruzes.

O recorte temporal da pesquisa abarcou as execuções fiscais promovidas entre os anos de 2016, 2017 e 2018. A escolha do triênio foi baseada no Comunicado n. 183/2014 do TJSP, oriundo do processo interno n. 2013/176280 (São Paulo, 2014), determinando que os ajuizamentos das execuções fiscais municipais relacionados aos municípios de Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes e Suzano fossem feitos eletronicamente a partir de janeiro de 2015, forma de tramitação teoricamente mais rápida do que os processos físicos.

Ao comparar os dados das execuções iniciadas entre 2016 e 2018, a pesquisa objetivou analisar a postura das procuradorias municipais vinculadas aos aludidos municípios um ano após a exigência do peticionamento eletrônico – período razoável de adaptação aos procuradores –, verificando a evolução delas até o fim de dezembro de 2018.

Além da análise desses dados extraídos diretamente do sistema do TJSP, a pesquisa cotejou legislações municipais, relatórios de pesquisas econômicas, experiências de outras municipalidades e artigos científicos, valendo-se de métodos diagnóstico e dedutivo.

1 RACIONALIZAÇÃO NA PERSECUÇÃO DOS CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS

Fruto da comunhão de interesses dos cidadãos buscando o bem-estar social, o Estado é uma instituição composta pela sociedade, criada para garantir principalmente a segurança e a harmonia geral da população, regulando a vida em comunidade (Hobbes, 2003, p. 143).

Nesse contexto, ele é responsável por organizar, estruturar e gerenciar, de maneira soberana, a rotina dos indivíduos residentes em um determinado território (Lopes; Maximo; Sant'ana, 2016, p. 98).

Sendo verdadeiramente a representação da coletividade, ele presta serviços sociais necessários para a convivência pacífica entre os cidadãos, atividades essas cujos indivíduos singularmente não teriam condições de concretizá-los, a exemplo da segurança pública e do saneamento básico. Além disso, o Estado tem também o condão de intervir na vida pessoal de cada um, regulando e controlando as atividades permitidas e aquelas proibidas dentro do território sob a sua égide.

Conforme mencionado alhures, a principal fonte de renda que torna possível essa organização estrutural e a administração social da população, advém dos tributos pagos pelos próprios cidadãos, dando base à sociedade contemporânea, consoante afirmado pelo inciso XXII do artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

No Brasil, após a Emenda Constitucional n. 19 de 1998 (Brasil, 1998), que praticamente reformou a estrutura administrativa do Estado brasileiro, foi instituído, dentro do rol de princípios da administração pública, a obrigação pela eficiência.

O pilar de sustentação que justificou a apresentação da aludida emenda foi a preocupação do Governo brasileiro com a crise fiscal que assolava o país, bem como a retomada do desenvolvimento econômico.

A Exposição de Motivos Interministerial n. 49 de 18 de agosto de 1995 esclareceu a necessidade da reforma afirmando o seguinte:

A crise do Estado está na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos. Nas suas múltiplas facetas, esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal. No que diz respeito a esta última dimensão, a capacidade de ação administrativa do Estado se deteriorou, enquanto prevalecia um enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia.

Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que

conduzirão à reestruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise.

O revigoreamento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade. Além disso, o aumento da eficiência do aparelho do Estado é essencial para a superação definitiva da crise fiscal (Brasil, 1995).

Na referida justificação, o termo eficiência foi utilizado no sentido econômico, acarretando a ideia de melhoria na capacidade de gestão.

O que se pretendia, portanto, é que, por meio de uma gestão administrativa eficiente, o Estado pudesse fomentar o desenvolvimento econômico, dando cabo da crise fiscal e financeira, além de atingir objetivos sociais, mormente a excelência nos serviços públicos ofertados à população.

Rompendo com a ideia de administração burocrática, que tinha como princípios orientadores o formalismo exacerbado, a profissionalização burocrática dos servidores públicos e a hierarquização funcional, a Proposta de Emenda à Constituição n. 173/95 – convertida posteriormente na Emenda Constitucional n. 19 – sugeriu a substituição pela chamada administração gerencial (Roveri, 2019, p. 125).

Com ela, o Poder Executivo pretendia fomentar “a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas de desempenho conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessárias” (Roveri, 2019, p. 125). Essa seria, na visão do Governo, uma das chaves para a melhoria dos serviços públicos e a recuperação do respeito e a imagem do servidor perante a sociedade. Calcado nessas premissas, a proposta foi aprovada, alterando-se o *caput* artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Embora a inserção expressa no Texto Constitucional tenha ocorrido somente em 1998, o termo eficiência já era comum na legislação infraconstitucional, consoante disposto no Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (Brasil, 1967) e na Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Brasil, 1995), forçando os gestores públicos a serem cada vez mais produtivos.

Tal fato impulsionou Marcelo Harger a intuir que o princípio da eficiência seria uma consequência lógica do Estado de Direito, uma vez que a lei, como expressão da vontade geral, sempre busca a sua ótima aplicação, sendo relevante nos atos discricionários, pois obrigaria o administrador a tomar a melhor decisão possível entre aquelas disponíveis (Harger, 1999, p. 181).

Sem menosprezar a legislação infraconstitucional, que há mais de 50 anos já previa a necessidade dos servidores públicos agirem de maneira eficiente, não há como se olvidar que a constitucionalização expressa desse princípio deu uma garantia maior ao cidadão quanto ao dever dos agentes estatais se pautarem com racionalidade administrativa, especialmente no tocante à gestão tributária e controle das verbas públicas.

Nesse diapasão, afigura-se bastante contemporânea a afirmação de Paulo Modesto quanto à discussão a respeito da inclusão do princípio na Carta Magna, segundo o qual “o princípio da eficiência, embora não seja novo em nosso sistema jurídico, merece ser revigorado” (Modesto, 2000, p. 108).

A eficiência administrativa, garantida pelo artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988), pressupõe que os agentes públicos devem abandonar a ideia tradicional do formalismo excessivo, afastando-se principalmente da burocracia exacerbada, que impõe muitas obrigações e procedimentos administrativos engessados, prestigiando a forma em detrimento do resultado.

Além da obediência à lei e o respeito à formalidade típica dos entes públicos, as decisões e os atos administrativos precisam ser pautados pela proatividade e a busca de resultados práticos para a população. Isso não significa, contudo, que os agentes públicos devem atropelar a legalidade e as garantias fundamentais dos cidadãos para se alcançar o máximo resultado.

Em outras palavras, o gestor público deve buscar a eficiência não no sentido próprio da iniciativa privada (perseguindo tão somente o lucro) (Mazza, 2012, p. 104), mas sim usando de modo racional os recursos públicos sem descuidar do cumprimento da legislação e realizando os fins prezados pela comunidade (Campello, 2003, p. 47).

Portanto, deve o Estado atuar com racionalidade, concentrando-se “no atendimento de necessidades básicas da coletividade, sob o signo da modernidade e da satisfação de direitos coletivos e difusos” (Tácito, 1995, p. 5).

A fiscalização e o controle da arrecadação tributária, embora não sejam as atividades finalísticas do Estado, se inserem dentro do escopo do serviço público, notadamente diante da redação do já mencionado artigo 37, inciso XXII da Constituição Federal. Logo, devem ser exercidas sem perder de vista o critério da eficiência.

2 DADOS SOBRE A LITIGIOSIDADE

Consoante informado anteriormente, para se apurar uma média do volume de demandas judiciais envolvendo as Fazendas Públicas dos municípios investigados neste trabalho, foi solicitado ao TJSP um relatório de processos judiciais distribuídos entre os anos de 2016 e 2018 (São Paulo, 2020). Embora a solicitação tivesse contemplado os quatro municípios investigados, por uma limitação sistêmica e erros cadastrais, os dados fornecidos abrangeram os foros de Mogi das Cruzes, Itaquaquecetuba e Suzano.

Nesse cenário, foram identificadas mais de 94 mil ações judiciais relacionadas direta ou indiretamente com a cobrança e a recuperação de débitos tributários reivindicados via Poder Judiciário. Dentro desse universo, composto pelas execuções fiscais, embargos à execução e embargos de terceiros, 90.541 processos foram ajuizados pelas referidas municipalidades com base na Lei n. 6.830/80 (Brasil, 1980).

Portanto, no intervalo de três anos, foram ajuizadas 90.541 execuções fiscais divididas entre os municípios de Mogi das Cruzes, Itaquaquecetuba e Suzano, abarcando valores relacionados a impostos, contribuições de melhoria, multas, taxas e débitos gerais inscritos em dívida ativa.

Especificamente em trâmite perante a Vara de Execuções Fiscais de Mogi das Cruzes, foram distribuídos 14.364 executivos fiscais em 2016, 11.731 em 2017 e em 2018 foram catalogadas somente 3.338 feitos, alcançando a marca de 29.433 execuções no triênio.

Desse total, 26.275 processos foram movidos pela Procuradoria mogicruzense, 1.713 pelo município de Biritiba Mirim (cidade cuja jurisdição abarca Mogi das Cruzes) e 1.445 pelo Serviço Municipal Autônomo de Água e Esgoto (SEMAE), autarquia sediada em Mogi das Cruzes.

Ao depurar os dados cadastrais preenchidos pelos próprios exequentes no momento da distribuição eletrônica dos processos, foram observadas algumas classificações dúbias e controversas. Isso porque normalmente o maior volume de passivo tributário dos municípios recaem sob as taxas, os impostos sobre a propriedade imobiliária e sobre os serviços, o que não foi observado em relação às demandas promovidas na comarca de Mogi das Cruzes.

No caso em particular, notou-se que das 26.275 execuções fiscais ajuizadas, 1.149 abarcavam taxas, multas e infrações administrativas. O IPTU foi de 3.217, o ISS totalizou 1.012 processos e o ITBI correspondeu a 26 executivos fiscais. Ademais, segundo o documento emitido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, os processos cobrando dívidas ativas diversas totalizaram 20.871 processos.

Os maiores demandados foram as pessoas físicas, somando 16.306 execuções, seguida das empresas, que totalizaram 9.969 processos.

Dentro do universo de demandas executivas envolvendo a jurisdição de Mogi das Cruzes apurou-se que, em relação à carga tributária municipal, a menor execução movida no período foi de R\$ 3,25, tratando-se do processo nº 1021356-91.2018.8.26.0361, a qual, até o encerramento desta pesquisa, sequer houve despacho inicial. Já a maior cobrança realizada pela prefeitura totalizou a importância de R\$ 553.643,03, oriunda do processo n. 1501514-39.2016.8.26.036. Os dois executivos abrangem débitos de natureza tributária, consubstanciada no Imposto Sobre Serviço.

Contudo, é importante salientar que a maior execução identificada no período analisado não foi ajuizada pela prefeitura, mas pela autarquia municipal de água e esgoto, montando a quantia de R\$ 806.834,59, relacionada à cobrança de consumo.

Apenas à título de curiosidade, o total cobrado pela via da execução fiscal ajuizada entre 2016 e 2018 foi de R\$ 130.057.411,64, alcançando a média de R\$ 4.417,86 por processo.

Assim, não obstante a discussão municipal travada desde 2010 acerca da desjudicialização das execuções fiscais de baixo proveito econômico (questão que será abordada nos tópicos seguintes), 4.094 processos ajuizados somente entre 2016 e 2018 versaram sobre débitos inferiores a R\$ 1.078,56 – equivalente a seis Unidades Fiscais, atualizado até março de 2020 – (excepcionadas as ações promovidas pelo SEMAE), piso estipulado pela Lei Complementar nº 71/2010 (Mogi das Cru-

zes, 2010), posteriormente superada pela também Lei Complementar nº 141/2018 (Mogi das Cruzes, 2018), que aumentou esse limite.

Esses dados demonstram não somente o descumprimento da lei pela Procuradoria municipal como também um quadro de conservadorismo dos agentes de cobrança, que optam pelo ajuizamento de ações executivas sem a adoção de critérios racionais, aumentando o volume de processos em trâmite no Poder Judiciário com baixo nível de proveito econômico.

Por fim, até a data do fechamento do relatório, que ocorreu em junho de 2020, somente seis processos estavam suspensos e 1.606 já tinha sido extintos pelo cumprimento integral do débito, remanescendo ativas no Poder Judiciário 24.663 execuções fiscais, as quais compuseram o acervo processual no ano de 2019. Em termos percentuais, mais de 93% dos processos ajuizados entre 2016 e 2018 não atenderam à sua finalidade, compondo a taxa de congestionamento do exercício de 2019 e somente 6% de todas as execuções promovidas neste período obtiveram êxito, beneficiando as finanças municipais. Ilustrativamente temos o seguinte quadro resumo:

Tabela 1 – Quadro resumo de execuções fiscais – Panorama Mogi das Cruzes 2016/2018

QUADRO RESUMO EXECUÇÕES FISCAIS - PANORAMA MOGI DAS CRUZES

Ano	Execuções ajuizadas	Valor mínimo e máximo	Impostos			CDA's diversas	Taxas, multas e infrações administrativas
			ISS	IPTU	ITBI		
2016	14.365	R\$ 3,25 e R\$ 806.834,59	1.753	4.211	26	21.684	1.764
2017	11.734						
2018	3.340						

Em trâmite	27.827
Em extinção	1.606
Em suspensão	6

Fonte: Camargo (2020).

A experiência identificada no município de Suzano seguiu praticamente a mesma toada, com algumas peculiaridades, especialmente no tocante às informações cadastrais, as quais se mostraram mais organizadas.

Em Suzano, as distribuições das execuções fiscais movidas pela Procuradoria (excluídas as ações ajuizadas pelas prefeituras de Avaré e Paraibuna, municípios cuja jurisdição contempla o foro de Suzano) em 2016 foi de 2.329 processos, número que aumentou exponencialmente em 2017, alcançando a marca de 23.603 executivos. Já em 2018 a quantidade de ações ajuizadas foi de 3.220, totalizando no triênio 29.152 processos baseados na Lei n. 6.830/80 (Brasil, 1980), resultado pouco maior do que foi observado em Mogi das Cruzes.

As principais dívidas cobradas por meio das ações judiciais foram o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), correspondente a 20.098 execuções, seguida do Imposto Sobre Serviço (ISS), que totalizou 4.409 processos. Contribuições de melhoria, infrações administrativas, multas e taxas representaram 4.081 ações e o Imposto Territorial Rural (ITR) totalizou duas medidas judiciais. Já a cobrança de dívidas ativas diversas somatizaram 564 execuções fiscais.

Assim como ocorreu nas demandas ajuizadas na comarca de Mogi das Cruzes, os processos distribuídos em Suzano demonstraram que as pessoas físicas foram as mais demandadas, figurando como sujeitos passivos em 25.815 processos, quantidade bem superior às pessoas jurídicas, que foram acionadas em 3.337 executivos fiscais.

Especificamente sobre a tramitação dos processos ajuizados entre 2016 e 2018, das 29.154 ações judiciais, apenas 1.798 execuções foram extintas, havendo a plena satisfação dos débitos em 1.643 demandas. Por motivo de parcelamento administrativo, uma execução finalizou o ano de 2018 com o *status* de suspensão, remanescendo ativo 27.353 processos, os quais foram incluídos no acervo judicial de 2019, engordando a taxa de congestionamento das execuções fiscais ajuizadas antes de 2016 e que não foram encerradas até o exercício de 2018.

Em outras palavras, mais de 93% dos processos ajuizados em 2016, 2017 e 2018 em Suzano não foram finalizados nesse período, integrando o acervo de execuções fiscais de 2019. Ainda dentro desse universo, apenas 5% das demandas executivas chegaram a ser integralmente solucionadas, revertendo em proveito econômico do município.

Outro dado interessante extraído do relatório é que, surpreendentemente, dentre os 29.152 processos judiciais, 14 deles foram promovidos para perseguir créditos tributários inferiores a R\$ 1,00, relacionados a créditos de IPTU, ISS e taxa de licenciamento.

Em 2017 a Procuradoria promoveu dez execuções fiscais, identificadas pelos n. 1502924-42.2017.8.26.0606, n. 1503013-65.2017.8.26.0606, n. 1502603-07.2017.8.26.0606, n. 1503010-13.2017.8.26.0606, n. 1503354-91.2017.8.26.0606, n. 1502589-23.2017.8.26.0606, n. 1502436-87.2017.8.26.0606, n. 1502601-37.2017.8.26.0606, n. 1503012-80.2017.8.26.0606 e n. 1503200-73.2017.8.26.0606, cada uma delas visando à execução de R\$ 0,01, inclusive constando em alguns processos pedidos de penhora de bens.

Por outro lado, a cobrança mais vultosa do período alcançou a marca de R\$ 1.989.684,00, visando à cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana. Trata-se do processo n. 1500073-64.2016.8.26.0606.

Ao longo do triênio analisado, as execuções fiscais promovidas pela Procuradoria de Suzano totalizaram o montante de R\$ 102.724.735,08, impulsionando a média individual de processos para R\$ 3.523,52.

Assim como Mogi das Cruzes, nos últimos anos Suzano adotou uma série de medidas para tentar reduzir o número de execuções fiscais, estipulando critérios lógicos e racionais para solucionar o problema da judicialização excessiva da cobrança dos créditos tributários.

Nesse cenário, em dezembro de 2017 foi instituída a Lei municipal Complementar n. 310 (Suzano, 2017) que, dentre outras inovações, autorizou os procuradores a não cobrarem judicialmente débitos inferiores a 500 Unidades Fiscais – equivalente a R\$ 1.780,00, atualizado até março de 2020 –, bem como a desistirem dos processos cujo proveito econômico fosse igual ou inferior a 50 Unidades Fiscais – equivalente a R\$ 178,00, atualizado até março de 2020.

A despeito dessa alteração legislativa, no ano de 2018 a Procuradoria suzanense ajuizou 423 execuções fiscais pleiteando valores inferiores aos R\$ 178,00, evidenciando, assim como em Mogi das Cruzes, uma aparente resistência dos procuradores quanto às medidas de racionalização da cobrança dos créditos fazendários.

Resumidamente as informações podem ser alocadas da seguinte maneira:

Tabela 2 – Quadro resumo de execuções fiscais – Panorama Suzano, 2016/2018

QUADRO RESUMO EXECUÇÕES FISCAIS - PANORAMA SUZANO							
Ano	Execuções ajuizadas	Valor mínimo e máximo	Impostos			CDA's diversas	Contr. melhoria, taxas, multas e infrações adm.
			ISS	IPTU	ITR		
2016	2.329	R\$ 0,01 e					
2017	23.603	R\$ 1.989.684,00	4.409	20.098	2	564	4.081
2018	3.220						

Em trâmite	27.353
Em extinção	1.798
Em suspensão	1

Fonte: Camargo (2020).

Dentre os municípios analisados, Itaquaquecetuba foi o que se mostrou mais litigante e judicialmente ativo, superando Mogi das Cruzes e Suzano. Durante o ano de 2016 a comarca promoveu 8.083 execuções fiscais, número que praticamente triplicou em 2017, ocasião em que foram distribuídos mais 25.843 processos. Em 2018, contudo, esse número foi drasticamente reduzido, totalizando 1.188 novos executivos fiscais.

Nesse cenário, somando as medidas judiciais propostas pela Procuradoria entre os anos de 2016, 2017 e 2018, o acervo judicial de processos baseados na Lei nº 6.830/80 (Brasil, 1980) representou 35.114 demandas, mais de 19% que Mogi das Cruzes e Suzano no mesmo período.

A maior parte dessas ações contemplaram o IPTU, totalizando 20.727 processos. O ISS representou 4.950 demandas e o ITBI somou 13 ações. As taxas, multas e contribuições de melhoria integraram 9.414 execuções fiscais, sendo as dívidas ativas diversas somente em dez processos.

Do total de processos ajuizados, somente 622 demandas executivas foram extintas, havendo a satisfação integral do crédito em 575 processos. Portanto, 34.492 execuções não foram solucionadas dentro do triênio, integrando o acervo judicial de 2019.

Outrossim, no tocante aos sujeitos executados, no âmbito de Itaquaquecetuba, as pessoas físicas continuaram sendo as mais acionadas, figurando em 18.290 processos, ao passo em que as pessoas jurídicas assumiram o polo passivo em 16.824 execuções.

Atinente aos valores cobrados judicialmente (denotando a média individual de cada execução fiscal o valor de R\$ 12.533,27), o processo com menor proveito econômico proposto no período investigado foi ajuizado em 2016, sendo registrado no sistema de gerenciamento processual do Tribunal de Justiça de São Paulo sob o n. 1500446-12.2016.8.26.0278, perseguindo o crédito tributário oriundo do IPTU no módico valor de R\$ 50,02. Por outro lado, o processo com maior provisão econômica foi distribuído em 2018 e registrado sob o n. 1502595-10.2018.8.26.0278, visando à cobrança do ISS estimado originariamente em R\$ 32.799.176,01.

De maneira bastante peculiar, em relação à cobrança de débitos de pequena monta, a legislação tributária de Itaquaquecetuba definiu o conceito de execução anti-econômica estabelecendo o limite mínimo de dez Unidades Fiscais de Referência, equivalente a R\$ 35,80 em março de 2020. Logo, ao contrário do que foi identificado nas outras duas municipalidades, a Procuradoria atendeu à legislação municipal, focando as cobranças judiciais das dívidas ativas com valores superiores ao piso estabelecido.

Apenas à título de sinopse, o quadro resumo de execuções fiscais de Itaquaquecetuba pode ser assim definido:

Tabela 3 – Quadro resumo de execuções fiscais – Panorama Itaquaquecetuba, 2016/2018

QUADRO RESUMO EXECUÇÕES FISCAIS - PANORAMA ITAQUAQUECETUBA

Ano	Execuções ajuizadas	Valor mínimo e máximo	Impostos			CDA's diversas	Contr. melhoria, taxas, multas e infrações adm.
			ISS	IPTU	ITBI		
2016	8.083	R\$ 50,02 e R\$ 32.799.176,01	4.950	20.727	13	10	9.414
2017	25.843						
2018	1.188						

Em trâmite	34.492
Em extinção	622
Em suspensão	0

Fonte: Camargo (2020).

Portanto, à guisa da conclusão acerca dos dados obtidos por meio do relatório de demandas emitido pelo TJSP, comparativamente, é possível identificar tanto divergências quanto convergências em relação às execuções fiscais nos três municípios.

Iniciando-se pelos dissensos, o primeiro ponto que salta aos olhos é a forma com que cada Procuradoria gerenciou o volume de ações executivas distribuídas ao longo dos anos pesquisados.

Enquanto Mogi das Cruzes apresentou uma queda de ajuizamento paulatina entre 2016 e 2018 ([ano 2016] 13.978, [ano 2017] 10.920 e [ano 2018] 1.377 processos), Itaquaquecetuba demonstrou oscilação em suas distribuições, iniciando o período com um número mediano, multiplicando as ações na etapa intermediária e finalizando o hiato com uma abrupta queda de distribuição ([ano 2016] 8.083, [ano 2017] 25.843 e [ano 2018] 1.188 processos), diferente do que foi verificado no âmbito do município de Suzano, que em 2016 promoveu poucas execuções, aumentando a produtividade em 2017 e finalizando o período analisado com uma queda aguda, mas ainda assim superior aos anos iniciais ([ano 2016] 2.329, [ano 2017] 23.603 e [ano 2018] 3.220 processos).

Neste particular é interessante notar a diminuição de demandas propostas pelos três municípios em 2018, possivelmente ocasionado pelo fortalecimento do discurso vinculado à racionalização das execuções fiscais. Além disso, outra circunstância que pode ter contribuído para esta redução foi a divulgação pelo TJSP da última cartilha endereçada as prefeituras paulistas sugerindo medidas para diminuir o acervo de processos baseados na Lei n. 6.830/80 (Brasil, 1980), a qual foi publicada em meados de 2017.

Continuando a análise, embora Suzano e Itaquaquecetuba tenham exibido um aumento exponencial no número de distribuições de executivos fiscais em 2017, o mesmo não ocorreu em Mogi das Cruzes, que se manteve em constante redução.

Outrossim, no tocante aos valores cobrados nas execuções fiscais emerge outra divergência. Isso porque não obstante a legislação dos três municípios contemplem medidas para fomentar a desjudicialização das ações executivas de baixo proveito econômico, a única Procuradoria que se manteve dentro das balizas legislativas foi a de Itaquaquecetuba.

Por outro lado, foram também identificadas questões importantes de convergência, notadamente quanto ao imposto mais exigido nas demandas judiciais. De acordo com o cadastro preenchido pelas Procuradorias, dentre as 90.541 execuções fiscais promovidas, 44.042 demandas tinham o escopo de cobrar o IPTU, volume que representa praticamente 48% de todos os processos executivos iniciados em 2016, 2017 e 2018.

Além disso, no âmbito das três municipalidades, as pessoas físicas foram as que mais figuraram no polo passivo das medidas judiciais, totalizando a participação em mais de 60.400 processos.

Por fim, de maneira semelhante ao que também é observado nos relatórios emitidos pelo CNJ atinente à taxa de congestionamento das execuções fiscais nos segmentos estadual e federal, esse fato se manteve no âmbito dos municípios pesquisados. Das 90.541 execuções fiscais propos-

tas nas comarcas de Mogi das Cruzes, Suzano e Itaquaquecetuba no lapso temporal, 86.508 delas não foram solucionadas e conseqüentemente extintas neste período, integrando o acervo do Poder Judiciário no exercício de 2019 e nos anos seguintes. Em outras palavras, mais de 95% dos executivos fiscais propostos não conseguiram atingir a sua meta dentro do triênio, evidenciando não só a morosidade na tramitação como a leniência com os maus pagadores e a ineficiência dos meios executivos no formato legislativo vigente.

Além disso, esse cenário serviu também para aclarar que as ações executivas propostas nos municípios investigados não fogem à regra geral no que se refere à problemática das ações baseadas na Lei n. 6.830/80 (Brasil, 1980), demandando profundas reflexões e mudanças de paradigma.

3 CASO MOGI DAS CRUZES/SP

Com população avaliada em 445.842 habitantes em 2019, alcançando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 0,783 em 2010, de acordo com a última apuração realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade não só possui grandes empresas nacionais e internacionais instaladas, como também abriga um número razoável de produtores rurais (IBGE, 2018b).

Atenta ao crescimento exponencial dos executivos fiscais e o baixo retorno financeiro das demandas, em meados de 2010 a prefeitura apresentou à Câmara dos Vereadores um projeto legislativo que tinha a finalidade de dispensar a cobrança judicial de débitos considerados de baixo proveito econômico, proposta essa que foi aceita pelo Poder Legislativo. Contudo, mesmo com a autorização legislativa, no ano de 2014, Mogi das Cruzes ainda estava no *ranking* dos municípios mais litigantes em relação à cobrança judicial de créditos públicos.

Por conta disso, em 2018, o município elaborou o Projeto de Lei Complementar n. 03/2018 (São Paulo, 2018) – que, após aprovado, foi registrado pelo n. 141, de 14 de dezembro de 2018. No entanto, ela manteve a ideia tradicional de dispensar a cobrança judicial dos créditos de pequeno valor, autorizando também a desistência das demandas já propostas (permissão não outorgada pela lei antiga).

Eis a redação dos artigos 1º e 2º da mencionada legislação:

Art. 1º Fica a Procuradoria-Geral do Município autorizada a não ajuizar ações ou execuções fiscais de débitos tributários e não tributários de valores consolidados iguais ou inferiores a 6 (seis) UFMs (Unidades Fiscais do Município de Mogi das Cruzes), sendo mantida a inscrição em dívida ativa, para fins de cobrança administrativa.

§1º O valor consolidado a que se refere o *caput* deste artigo é o resultante da atualização do respectivo débito originário, mais os encargos e os acréscimos legais ou contratuais vencidos até a data da apuração e considerados por inscrição municipal.

§2º Fica autorizada a desistência das ações ou execuções fiscais relativas aos débitos abrangidos pelo *caput* deste artigo.

Art. 2º Fica a Procuradoria-Geral do Município autorizada também a desistir das execuções fiscais de débitos tributários ou não tributários, ajuizados até 31 de dezembro de 2011, cujo valor atualizado do débito seja igual ou inferior a R\$ 6.735,89 (seis mil, setecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos) (Mogi das Cruzes, 2018).

Importante notar que o artigo 2º da Lei n. 141/18 (São Paulo, 2018) facultou aos procuradores desistirem dos executivos fiscais ajuizados até o final do exercício financeiro de 2011, cujos valores fossem iguais ou inferiores a R\$ 6.735,89.

Para justificar essa inovação, o secretário de Assuntos Jurídicos da prefeitura, em seu parecer, enfatizou que até novembro de 2017 haviam 66.635 execuções fiscais movidas pelo município em trâmite perante a única Vara da Fazenda Pública instalada na cidade. Desse total, praticamente metade das demandas (33.907 processos) eram oriundas de anos pretéritos, ajuizadas até o final de 2011. Ainda de acordo com o parecer, a experiência prática indicou que esses processos tramitavam mais lentamente do que as execuções promovidas a partir de 2012, época em que o recebimento, o encarte e a própria autuação dos processos passaram a ser realizados não mais pelos serventuários da justiça, mas pelos funcionários da própria prefeitura, que passou a alocá-los provisoriamente na Vara de Execução Fiscal, auxiliando os escreventes lotados naquela secretaria judicial.

Por fim, o parecer destacou que o não ajuizamento de ações e a desistência de execuções já em trâmite não poderiam ser consideradas como renúncia de receita, já que os débitos permaneceriam inscritos em dívida ativa. De fato, como visto, o artigo 1º da Lei Complementar n. 141/2018 (São Paulo, 2018) autoriza a Procuradoria-Geral do município a não ajuizar as ações, mas determina a manutenção da inscrição delas em dívida ativa para fins de cobrança administrativa.

Complementando esse raciocínio, o artigo 4º da citada lei ratifica a importância das medidas extrajudiciais pelo Departamento de Cobrança Amigável, observando as práticas de eficiência administrativa, incluindo a inscrição no Cadastro Informativo Municipal (CADIN) e o protesto das certidões de dívida ativa independentemente do valor do crédito.

4 CASO SUZANO/SP

Suzano, cidade vizinha a Mogi das Cruzes, com população aproximada em 2019 de 297.637 habitantes e Índice de Desenvolvimento Humano 0,765 em 2010 (última apuração realizada pelo IBGE), abrigando grandes empresas, nos últimos anos também tem se dedicado a solucionar o problema da judicialização excessiva da cobrança dos créditos tributários.

Fruto da proposta legislativa iniciada pelo Poder Executivo, o artigo 60 da Lei Complementar n. 310, de 08 de dezembro de 2017 (Suzano, 2017) atualizou o sistema tributário municipal suzansense.

Objeto de destaque inicial foi a inserção do artigo 403-A, que definiu o prazo de 90 dias – prorrogáveis por mais 45 dias, mediante ato administrativo fundamentado – para o ajuizamento da

execução fiscal pela Procuradoria municipal, contados da data da inscrição do débito em dívida ativa dando, com isso, celeridade aos atos de cobrança permitindo a localização e a penhora rápida de bens do sujeito passivo antes do seu perecimento ou deterioração causada naturalmente pelo tempo.

Outrossim, é importante salientar a preocupação manifestada pelo legislador municipal no § 3º do mencionado artigo 403-A quanto ao controle das ações em que há “o bloqueio e/ou a penhora de bens do contribuinte para garantir o crédito tributário e respectivo valor”, bem como “o sobrestamento momentâneo do feito”, casos em que a Procuradoria deve catalogá-los para acompanhamento preventivo.

Especificamente sobre a dispensa de cobrança judicial, a legislação municipal autorizou exclusivamente para os débitos inferiores a 500 Unidades Fiscais (UF). De acordo com o artigo 1º do Decreto Municipal n. 9.392, de 06 de dezembro de 20189, a Unidade Fiscal foi corrigida para o ano de 2020, representando a quantia de R\$ 3,56 –, englobando todo o passivo referente ao mesmo contribuinte, conforme disposto no artigo 403-C, §§ 1º ao 4º do Código Tributário suzanense:

Art. 403-C. Poderá ser dispensado o ajuizamento de execuções fiscais de crédito municipal, de natureza tributária ou não, cujo valor consolidado seja, na data de expedição da Certidão de Dívida Ativa, igual ou inferior a 500,00 (quinhentas) UF.

§ 1º. Na determinação do limite previsto no *caput* deste artigo, serão considerados o valor originário do débito, a atualização monetária, juros, multas e demais encargos e acréscimos legais.

§ 2º. O cálculo do valor consolidado, para efeitos do *caput* deste artigo, deverá ser realizado considerando-se a somatória de todos os valores inscritos em Dívida Ativa, referentes a um mesmo registro de cadastro fiscal.

§ 3º. Na hipótese de existência de vários débitos de um mesmo devedor, inferiores ao limite fixado no *caput* que, consolidados por identificação de inscrição cadastral na dívida ativa, superarem o referido limite, deverá ser ajuizada uma única execução fiscal.

§ 4º. Os créditos não ajuizados serão mantidos em Dívida Ativa, sendo considerados prioritários para a cobrança administrativa (Suzano, 2019).

Nesse aspecto as legislações de Suzano e Mogi das Cruzes estão alinhadas, inclusive no tocante aos valores de piso das execuções fiscais e as medidas de cobrança administrativa.

Contudo, excepcionando a regra contida no *caput*, o § 5º do referido artigo facultou à própria Procuradoria municipal a propositura da execução fiscal desses débitos – iguais ou inferiores a 500 Unidades Fiscais –, quando, após dois anos de tentativa extrajudicial, os atos de cobrança administrativa não surtirem efeitos. Conquanto essa opção caiba à Procuradoria municipal, o ajuizamento da execução para perseguir esses créditos de baixo proveito econômico deve ser fruto de reflexão e ponderação do agente público.

Em outras palavras, o simples fato de as medidas administrativas não serem frutíferas, não significa que o procurador deva judicializar a dívida, sob pena de violar o próprio sentido da norma,

que, balizada pelos exemplos dados no âmbito federal e estadual, orienta que as cobranças judiciais devem ser feitas à luz de critérios econômicos e baseados na eficiência administrativa.

Por outro lado, cotejando a novel legislação municipal, destaca-se também a redação do artigo 403-E do Código Tributário suzanense. O referido dispositivo preceitua que os procuradores municipais podem desistir e requererem a extinção dos processos de execução fiscal em trâmite, desde que, cumulativamente, a dívida no ato do ajuizamento seja igual ou inferior a 50 Unidades Fiscais e tenha ocorrido pelo menos duas tentativas frustradas de localização da parte executada ou dupla tentativa inexitosa de constrição de bens.

Importante salientar que a opção dada pelo legislador à Procuradoria municipal neste caso é limitada à observância destes dois critérios, os quais devem ser apurados objetivamente pelo procurador.

Não obstante a vigência do artigo 403-B disciplinado pela mesma Lei Complementar n. 310 (Suzano, 2017), que veda a desistência das execuções fiscais quando há risco de sucumbência em desfavor da municipalidade, a premissa anunciada no artigo 403-E é clara ao permitir essa hipótese, ainda que ele possa ser condenado ao reembolso de custas e despesas processuais, bem como ao pagamento de honorários advocatícios aos patronos do sujeito passivo. Isso porque, na visão do legislador municipal, os ônus sucumbenciais fixados nas execuções de baixo proveito econômico seriam menores que o custo da tramitação do processo, optando evidentemente pelo caminho menos oneroso.

Por fim, mister ressaltar o teor do artigo 403-F da mencionada legislação, afirmando que, quando forem esgotadas as medidas de cobrança administrativa e o débito possuir baixo proveito econômico, não se mostrando hábil a cobrança judicial, a Procuradoria municipal pode efetuar o protesto da certidão de dívida ativa, limitado a valores inferiores a 500 Unidades Fiscais. Em que pese a Lei Complementar suzanense n. 310, de 08 de dezembro de 2017, tenha sido elaborada em momento anterior à Lei Complementar mogiana n. 141, de 14 de dezembro de 2018, ela foi mais analítica, municinando os procuradores municipais quanto à racionalização das execuções fiscais.

5 CASO ITAQUAQUECETUBA/SP

Por estar geograficamente localizada próxima a grandes centros urbanos, notadamente à capital paulista e à cidade de Guarulhos, possuindo fácil acesso às principais rodovias para o interior e outros Estados brasileiros, a cidade possui uma forte vocação industrial.

Justamente por conta disso, de acordo com o censo publicado em 2010 pelo IBGE, Itaquaquecetuba abriga uma população estimada em 370.821 habitantes, detendo o pior IDH dentre os municípios analisados, com o valor de 0,714 (IBGE, 2018a).

A Lei Complementar n. 40, de 23 de dezembro de 1998, também conhecida como Código Tributário do Município de Itaquaquecetuba (Itaquaquecetuba, 1998), fomenta o procedimento amigável de cobrança, sendo composto pelo parcelamento administrativo, a compensação e a transação.

Seguindo o raciocínio do artigo 400 da Lei Complementar n. 40/98 (Itaquaquecetuba, 1998), as situações não abarcadas pelo recolhimento tributário espontâneo e os procedimentos amigáveis, serão cobradas perante o Poder Judiciário, via executivo fiscal regido pela Lei federal n. 6.830/80 (Brasil, 1980) e os artigos 462 e seguintes da referida Lei Complementar.

Contudo, ao disciplinar o instituto da remissão, o artigo 420 outorgou ao prefeito, mediante despacho fundamentado, a faculdade de concedê-lo ou então cancelar administrativamente os créditos tributários baseados justamente nos critérios de racionalidade administrativa. Em outras palavras, levando em consideração as circunstâncias do caso concreto e por decisão fundamentada, o chefe do Poder Executivo pode conceder remissão, impedindo ou obstaculizando as execuções fiscais quando comprovadamente o devedor não tiver bens hábeis a saldar o débito ou então quando o valor for de pequena monta.

Do mesmo modo, ele poderá cancelar de ofício, administrativamente, o crédito tributário se o sujeito passivo houver falecido, deixando somente bens insuscetíveis de execuções, assim como as dívidas de até dez Unidades Fiscais de Referência (UFR). De acordo com o artigo 1º da Lei Complementar n. 52, de 22 de fevereiro de 2001 (Itaquaquecetuba, 2001), a Unidade Fiscal de Referência equivalia a R\$ 1,06 em 1º de janeiro de 2000, devendo ser atualizado pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Para março de 2020 o valor estava avaliado em R\$ 3,58.

Ademais, endossando o ideal de racionalização, o Decreto municipal n. 7.089, de 28 de julho de 2014 (Itaquaquecetuba, 2014), instituiu o protesto das certidões de dívida ativa de valores preferencialmente superiores a R\$ 10 mil, perante o Cartório de Notas e Títulos.

O protesto realizado com base na Lei n. 7.089/14 (Brasil, 2014) poderá ser feito não somente em nome do devedor principal, mas também em desfavor dos responsáveis tributários indicados no artigo 135 do Código Tributário Nacional, desde que, evidentemente, eles tenham integrado a certidão de dívida ativa.

No mais, de acordo com os §§ 1º e 4º do artigo 3º do Decreto, atendendo ao princípio da eficiência administrativa, a Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos pode, antes ou depois do ajuizamento da execução fiscal, lançar mão do protesto, mantendo-o válido até que haja o pagamento ou a extinção definitiva do crédito tributário.

Em que pese o Código Tributário de Itaquaquecetuba não tenha explorado formas de se cobrar administrativamente o crédito tributário (limitando-se a disciplinar procedimentos amigáveis), não há como se olvidar acerca do avanço legislativo no tocante à possibilidade do protesto ser realizado antes ou depois do ajuizamento das execuções fiscais, independentemente do valor apurado na certidão de dívida ativa.

CONCLUSÃO

A problemática envolvendo a execução fiscal e a recuperabilidade dos créditos tributários não é nova e muito menos está próxima de ser solucionada. Ao contrário do que muitos juristas defendiam nos idos de 1980, quando foi sancionada a Lei de Execução Fiscal, a concessão de garantias ao crédito tributário e a criação de varas específicas para a tramitação das execuções judiciais atualmente não são mais suficientes para a plena satisfação das cobranças.

No âmbito da justiça estadual paulista grande parte do congestionamento das execuções fiscais são oriundas das prefeituras. Isso ocorre porque grande parte dos municípios paulistas (incluindo os entes públicos analisados) não possuem legislações que consagrem meios administrativos hábeis a perseguir o crédito tributário além do famigerado protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDA) e a cobrança amistosa, realizada normalmente pelo refinanciamento dos débitos com larga redução de multa e juros.

As legislações municipais ainda não rasas e superficiais, mantendo incongruências que prejudicam a gestão pública. A esse respeito, vale mencionar o teor da Lei Complementar mogiana n. 141/18 (São Paulo, 2018), que só autorizou a dispensa da cobrança judicial para as execuções fiscais sem a possibilidade de êxito, desde que as dívidas sejam inferiores a seis UFM's, o que, a contrassenso, intui-se que os processos cujo proveito econômico sejam superiores (ainda que em quantia irrisória) devem ter o seu processamento mantido ainda que todas as medidas expropriatórias cabíveis já tenham sido adotadas.

Quanto à experiência susanense, é possível observar que a legislação deixou de indicar formas possíveis de cobrança administrativa, o que poderia ter sido feito para legitimar atos de negociação ou arrecadação do setor responsável. Ademais, sob a lupa da literalidade do artigo 403-F do Código Tributário municipal, nota-se que o legislador desautorizou o protesto de certidão de dívida ativa com valores superiores a 500 Unidades Fiscais, limitando essa espécie de cobrança apenas para os passivos inferiores a esse patamar.

Já no tocante a Itaquaquecetuba, a despeito das inovações legislativas, é certo que elas ainda assim se mostram insuficientes para modificar o panorama fático das execuções fiscais municipais. Tal conclusão se extrai dos dados fornecidos pelo TJSP envolvendo as ações executivas propostas entre 2016 e 2018, posto figurar como maior litigante em relação a Suzano e Mogi das Cruzes

Comparando essas informações, nota-se que a simples autorização legislativa para efetuar o protesto das certidões de dívida ativa – medida comum entre as municipalidades analisadas – ou a inscrição no CADIN tem se mostrado insuficiente para a redução das execuções fiscais, demandando novas estratégias para trazer efetividade aos atos de cobrança.

Os números de Suzano ratificam esse entendimento, pois das 29.152 execuções fiscais promovidas pelo município entre 2016 e 2018, mais de 27.300 processos ainda não possuem sequer perspectiva de conclusão. O mesmo se aplica a Mogi das Cruzes, que ainda promove um número

alto de execuções fiscais, inclusive com valores inferiores aos pisos estipulados na Lei Complementar n. 141/18, não contribuindo para o movimento de desjudicialização.

Esse cenário de congestionamento e lentidão beneficia os maus contribuintes, desencorajando os demais cidadãos a cumprirem espontaneamente as obrigações tributárias, induzidos pela falsa sensação de inexistência de mecanismos coercitivos capazes de forçar o pagamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda Constitucional nº 19, de 1998: modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 18852, 18 ago. 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional n. 19, de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do distrito federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html#:~:text=Dados%20da%20Norma-,EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2019%2C%20DE%201998,Federal%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias.&textb=e%20Reforma%20do%20Estado%20e%20do%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7amento>. Acesso em: 5 dez. 2022.

BRASIL. **Lei federal n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da constituição federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987compilada.htm. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da fazenda pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm#:~:text=LEI%20No%206.830%2C%20DE,Art. Acesso em: 5 dez. 2022.

CAMARGO, Fábio de Sousa. Execuções fiscais municipais e a (in)eficiência na satisfação do crédito tributário: uma análise propositiva. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito, Justiça e Desenvolvimento) - Instituto de Direito Público, São Paulo, 2020.

CAMPELLO, Carlos Alberto G. Barreto. **Eficiência municipal**: um estudo no caso de São Paulo. 2003. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.12.2003.tde-30112005-104119>

HARGER, Marcelo. Reflexões iniciais sobre o princípio da eficiência. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 217, p. 151–161, maio/ago. 1999. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v217.1999.47421>

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

IBGE. **Produto interno bruto dos municípios**: Itaquaquecetuba. Rio de Janeiro: IBGE, 2018a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/itaquaquetuba/pesquisa/38/47001?tipo=ranking>. Acesso em: 5 ago. 2019.

IBGE. **Produto interno bruto dos municípios**: Mogi das Cruzes. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/mogi-das-cruzes/pesquisa/38/47001?tipo=ranking>. Acesso em: 5 ago. 2019.

ITAQUAQUECETUBA. **Decreto n. 7089/14, de 28 de julho de 2014**. Dispõe acerca da instituição do protesto extrajudicial da dívida ativa tributária ou não tributária do Município de Itaquaquecetuba e dá outras providências. Itaquaquecetuba: Prefeitura, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itaquaquetuba/decreto/2014/708/7089/decreto-n-7089-2014-dispo-e-acerca-da-instituicao-do-protesto-extrajudicial-da-divida-ativa-tributaria-ou-nao-tributaria-do-municipio-de-itaquaquetuba-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 5 dez. 2019.

ITAQUAQUECETUBA. **Lei complementar n. 40, de 23 de dezembro de 1998**. Institui o código tributário do município de Itaquaquecetuba e dá outras providências. Itaquaquecetuba: Prefeitura, 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itaquaquetuba/lei-complementar/1998/4/40/lei-complementar-n-40-1998-institui-o-codigo-tributario-do-municipio-de-itaquaquetuba-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 5 dez. 2019.

ITAQUAQUECETUBA. **Lei complementar n. 52/2001, de 22 de fevereiro de 2001**. Determina a conversão para reais das importâncias fixadas em unidades fiscais de referência - UFIR, na legislação municipal, altera os artigos 235, 303, 337, 407, 408 e 482 da lei complementar n. 40, de 23 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Itaquaquecetuba: Prefeitura, 2001. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itaquaquetuba/lei-complementar/2001/5/52/lei-complementar-n-52-2001-determina-a-conversao-para-reais-das-importancias-fixadas-em-unidades-fiscais-de-referencia-ufir-na-legislacao-municipal-altera-os-artigos-235-303-337-407-408-e-482-da-lei-complementar-n-40-de-23-de-dezembro-de-1998-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 5 dez. 2019.

LOPES, Gills Vilar; MAXIMO, Lucas Moura; SANT'ANA, Theo Antônio Rodrigues. O contratualismo e seu legado nas teorias de relações internacionais: um olhar a partir do Brasil. **Leviathan**, São Paulo, n. 12, p. 89-119, fev. 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2016.143407>

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2000. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.328>

MOGI DAS CRUZES. **Lei complementar n. 141/18, de 14 de dezembro de 2018**. Autoriza a procuradoria geral do município a desjudicializar a cobrança de débitos objeto de execuções fiscais de baixa viabilidade priorizando meios alternativos de cobrança da dívida ativa municipal, e dá outras providências. Mogi das Cruzes: Prefeitura, 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/m/mogi-das-cruzes/lei-complementar/2018/15/141/lei-complementar-n-141-2018-autoriza-a-procuradoria-geral-do-municipio-a-desjudicializar-a-cobranca-de-debitos-objeto-de-execucoes-fiscais-de-baixa-viabilidade-priorizando-meios-alternativos-de-cobranca-da-divida-ativa-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 5 dez. 2019.

MOGI DAS CRUZES. **Lei complementar n. 71, de 22 de julho de 2010**. Dispõe sobre autorização ao poder executivo para o não ajuizamento de ações ou execuções fiscais de valor consolidado igual ou inferior a 6 (seis) UFM (unidade fiscal do município), dando ainda outras providências. Mogi das Cruzes: Prefeitura, 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/m/mogi-das-cruzes/lei-complementar/2010/7/71/lei-complementar-n-71-2010-dispoe-sobre-autorizacao-ao-poder-executivo-para-o-nao-ajuizamento-de-acoes-ou-execucoes-fiscais-de-valor-consolidado-igual-ou-inferior-a-6-seis-ufm-unidade-fiscal-do-municipio-dando-ainda-outras-providencias>. Acesso em: 12 dez. 2019.

ROVERI, Claudia. A importância da gestão de processos para a administração pública. In: MACEDO, Alberto; AGUIRREZÁBAL, Rafael Rodrigues (coord.). **Gestão fiscal municipal: tributação, orçamento e gasto público**. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 125.

SÃO PAULO. Comunicado veiculado no Diário da Justiça Eletrônico do dia 06 de outubro de 2014, na edição n. 1748, referente ao ano VIII. **Diário da Justiça Eletrônico**, São Paulo, ano 8, v. 1748, out. 2014. Disponível em: <https://dje.tjsp.jus.br/cdje/index.do?jsessionid=7E150C554C6C8528BEC3FE87B0429CEA.cdje1>. Acesso em: 5 dez. 2019.

SÃO PAULO. **Dívidas ativas e execuções fiscais municipais**. 4. ed. São Paulo: Corregedoria Geral da Justiça, 2017.

SÃO PAULO. **Projeto de lei complementar n. 3/2018**. Autoriza o tribunal de justiça a instituir o nível universitário ao cargo de escrevente técnico judiciário. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000202573>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO. **Projeto de lei n. 141/2018**. Declara o município de Itatinga como “Capital do Mel” no estado. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000206961>. Acesso em: 5 dez. 2022.

SÃO PAULO. **Relatório de movimentação processual selecionado**. São Paulo: Secretaria de Tecnologia, 2020.

SUZANO. **Decreto n. 9.392 de 06 de dezembro 2019**. Define o percentual de atualização monetária da unidade fiscal – UF, criada pelo art. 405 da lei complementar municipal n. 039, de 22 de dezembro de 1997, e fixa o seu valor para o exercício de 2022, e dá outras providências. Suzano: Prefeitura, 2019. Disponível em: <https://suzano.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/>

9724-21-SM

PF-UF-ATUALIZA%C3%87%C3%83O2022.pdf. Acesso em: 5 dez. 2019.

SUZANO. **Lei complementar n. 310, de 08 de dezembro de 2017**. Modifica artigos da lei complementar municipal n. 039, de 22 de dezembro de 1997; acresce dispositivos à mesma, e dá outras providências. Suzano: Prefeitura, 2017. Disponível em: <https://suzano.sp.gov.br/leis-e-decretos/lei-compl-ementar-no-310-de-08-de-dezembro-de-2017/>. Acesso em: 5 dez. 2022.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada: o exemplo brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 202, p. 1-10, out./dez. 1995. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v202.1995.46612>.

Recebido em: 24/10/2022

Aceito em: 24/06/2023