

UNIVERSIDADE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO

Brenda Luana Camargo

**A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL: DESAFIOS E
PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Santa Cruz do Sul
2026

Brenda Luana Camargo

**A COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL: DESAFIOS E
PERSPECTIVAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso em Direito,
modalidade monografia, apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC,
como requisito parcial para obtenção de título de
Bacharel em Direito.

Prof. Theobaldo Spengler Neto
Orientador

Santa Cruz do Sul
2026

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por me abençoar todos os dias, por me dar força, sabedoria e por iluminar meus caminhos ao longo desta jornada.

Aos meus pais, Elisângela e Nilson, por todo o amor, apoio e incentivo. Obrigada por estarem sempre ao meu lado, nos momentos bons e difíceis, e por me darem todo o suporte necessário para alcançar meus objetivos.

Ao meu irmão, Brayan, e à minha cunhada, Bianca, pelo carinho, apoio e companheirismo de sempre.

Ao meu marido, Leonardo, por todo amor, companheirismo e incentivo de todos os dias, o teu apoio foi essencial para que eu chegasse até aqui.

Ao meu orientador, Dr. Theobaldo, pela orientação, pelos ensinamentos e por despertar em mim o interesse pelo tema deste trabalho e pela disciplina de Processo Civil.

RESUMO

O presente trabalho analisa a cobrança da dívida ativa municipal, com foco na execução fiscal como principal instrumento utilizado pelo Poder Público para a recuperação de créditos tributários e não tributários. A pesquisa parte do problema da elevada inadimplência, da morosidade do Poder Judiciário e da baixa efetividade na satisfação dos créditos públicos, verificando se a via judicial é o meio mais eficiente para o Ente Público.

Inicialmente, o estudo aborda os fundamentos da execução fiscal, disciplinada pela Lei nº 6.830/1980, destacando seu funcionamento, etapas processuais e o papel da Certidão de Dívida Ativa como título executivo. Também são examinadas as hipóteses de extinção do processo, especialmente em razão da prescrição, bem como os mecanismos de defesa do executado.

Em seguida, analisa-se os principais desafios enfrentados pelos Municípios, como o elevado volume de processos, a dificuldade de localização de bens dos devedores, a insuficiência de sistemas de informação e o alto custo das execuções fiscais, fatores que contribuem para a baixa efetividade de recuperação dos créditos, sobrecarregando o poder Judiciário e mais tempo desenvolvido da Administração Pública.

A pesquisa busca identificar se há alternativas extrajudiciais de cobrança, com destaque para o protesto da Certidão de Dívida Ativa, a inscrição em cadastros de inadimplentes e a adoção de legislações municipais mais eficientes, voltadas à desjudicialização e à economicidade. Também são analisadas experiências legislativas no Município de Passo do Sobrado/RS, incluindo programas de recuperação fiscal (REFIS) e normas recentes que priorizam a cobrança extrajudicial. Embora o processo de execução seja essencial, apresenta limitações significativas, especialmente em relação a débitos de pequeno valor. Assim, meios alternativos e o aprimoramento da legislação municipal mostram-se fundamentais para aumentar a eficiência da arrecadação.

Palavras-chave: Dívida Ativa. Legislações Municipais. Atos Administrativos. Efetividade. Morosidade

ABSTRACT

This paper analyzes the collection of municipal tax debt, focusing on tax enforcement as the main instrument used by the Public Authority to recover tax and non-tax credits. The research starts from the problem of high default rates, the slowness of the Judiciary, and the low effectiveness in satisfying public credits, verifying whether the judicial route is the most efficient means for the Public Entity.

Initially, the study addresses the fundamentals of tax enforcement, governed by Law No. 6,830/1980, highlighting its operation, procedural stages, and the role of the Tax Debt Certificate as an enforceable instrument. The hypotheses for the termination of the process are also examined, especially due to prescription, as well as the mechanisms of defense for the defendant.

Next, the main challenges faced by municipalities are analyzed, such as the high volume of cases, the difficulty in locating debtors' assets, the insufficiency of information systems, and the high cost of tax enforcement, factors that contribute to the low effectiveness of debt recovery, overburdening the Judiciary and taking up more time for the Public Administration.

The research seeks to identify whether there are extrajudicial collection alternatives, with emphasis on the protest of the Active Debt Certificate, registration in defaulter databases, and the adoption of more efficient municipal legislation aimed at dejudicialization and cost-effectiveness. Legislative experiences in the Municipality of Passo do Sobrado/RS are also analyzed, including tax recovery programs (REFIS) and recent regulations that prioritize extrajudicial collection.

Although the enforcement process is essential, it has significant limitations, especially in relation to small-value debts. Thus, alternative means and the improvement of municipal legislation are fundamental to increasing the efficiency of collection.

Keywords: Outstanding Debt. Municipal Legislation. Administrative Acts. Effectiveness. Delay.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. ASPECTOS INICIAIS DA DÍVIDA ATIVA E O PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL.....	8
2.1. Dívida ativa e o processo de execução fiscal	8
2.2. Do aperfeiçoamento das leis municipais e das medidas extrajudiciais	20
2.3. O Protesto da Dívida Ativa como Alternativa à Execução Fiscal	22
3. DÍVIDA ATIVA NO MUNICÍPIO DE PASSO DO SOBRADO	24
3.1. Da regulamentação da dívida ativa no município de Passo do Sobrado	24
3.2. Panorama atual de processos ajuizados no município	28
3.3. Realização de programa de recuperação fiscal dos anos de 2022 a 2025	31
3.4. Diferença dos anos de 2022, 2023 e 2025 na justificativa da criação de leis e as modalidades de pagamentos	34
3.5. Parcelamento de Débitos Municipais - Lei Complementar nº 016/2021	35
3.6. Importância das legislações municipal na extinção dos créditos e ações judiciais	35
4. TEMA Nº 1.184 DO STF E RESOLUÇÃO Nº. 547 DO CNJ, LEI MUNICIPAL Nº2.389/2025, PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE	37
4.1. Execuções fiscais de pequeno valor, resolução nº. 547 do CNJ e as medidas adotadas pelo município de Passo do Sobrado através da Lei Municipal nº. 2.389/2025	37
4.2. Prescrição Intercorrente e a extinção das execuções fiscais sem a localização de bens penhoráveis em nome do devedor.....	40
5. INEXIGIBILIDADE DE DÉBITO PRESCRITO E OS EFEITOS DA PRESCRIÇÃO NO ENTENDIMENTO DO STJ	43
5.1. Recurso Especial nº. 2.103.726/SP	43
6. CONCLUSÃO.....	51
REFERÊNCIAS	53

1. INTRODUÇÃO

A arrecadação tributária constitui uma das principais fontes das atividades estatais. Neste contexto, a Dívida Ativa representa o conjunto de créditos regularmente constituídos e inadimplidos pelos contribuintes, cuja cobrança pode ocorrer por meio da execução fiscal, disciplinada pela Lei nº 6.830/1980, destinada à satisfação dos créditos tributários e não tributários dos entes públicos.

Entretanto, apesar de sua relevância para a recuperação dos valores devidos ao Poder Público, a execução fiscal tem sido objeto de constantes debates em razão da elevada quantidade de processos em tramitação, da morosidade processual e dos baixos índices de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa. As execuções fiscais figuram entre as principais causas de congestionamento processual, demandando elevados custos operacionais sem que, muitas vezes, se alcance a efetiva satisfação do crédito público.

No âmbito municipal, essa problemática torna-se ainda mais evidente diante da elevada inadimplência dos contribuintes, da dificuldade de localização de bens passíveis de constrição.

Diante disso, surge a necessidade de analisar a efetividade da execução fiscal como instrumento de cobrança da dívida ativa municipal, verificando em que medida o procedimento judicial tem alcançado sua finalidade arrecadatória e se existem mecanismos alternativos capazes de proporcionar resultados mais eficientes. Destacam-se, neste contexto, os meios extrajudiciais de cobrança, como o protesto da Certidão de Dívida Ativa, a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes, os programas de recuperação fiscal e outras medidas administrativas voltadas à redução de processos de execução.

O presente trabalho tem por objetivo examinar a execução fiscal no âmbito municipal, abordando os aspectos relacionados à constituição da dívida ativa, ao título executivo que fundamenta a cobrança, às etapas procedimentais da execução fiscal e às hipóteses de extinção do processo, com especial atenção aos institutos da prescrição e da prescrição intercorrente. Busca-se, ainda, analisar a viabilidade econômica do ajuizamento de execuções fiscais de pequeno valor, bem como as medidas adotadas pelo Município de Passo do Sobrado para evitar a judicialização excessiva e aumentar a eficiência na recuperação dos créditos administrativamente. A arrecadação eficiente dos créditos públicos está diretamente relacionada à

capacidade financeira do Município de implementar políticas públicas. Além disso, o estudo pretende contribuir para a reflexão acerca da necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança da dívida ativa, buscando alternativas compatíveis com os princípios da eficiência administrativa, da economicidade, da razoável duração do processo e da efetividade da tutela jurisdicional.

Por meio da análise da legislação, e das medidas atualmente empregadas pela Administração Pública, pretende-se verificar como estão sendo extintas as execuções fiscais e se os mecanismos extrajudiciais podem representar soluções mais céleres, e eficazes para a recuperação da dívida ativa.

A pesquisa utiliza o método dedutivo, com base em revisão bibliográfica, análise da legislação e da doutrina. Adota-se também o método de estudo de caso, focado na recolha de dados práticos do Município de Passo do Sobrado/RS.

A construção do raciocínio inicia-se pela delimitação teórica e histórica da dívida ativa, examinando o rito da execução fiscal (Lei nº 6.830/1980), o papel da Certidão de Dívida Ativa como título executivo e as formas de extinção do processo, como a prescrição. Na sequência, a abordagem direciona-se para os desafios práticos enfrentados pelos Municípios — como o volume de processos, custos operacionais e morosidade — contrastados com as experiências legislativas de Passo do Sobrado/RS, avaliando o impacto de programas de recuperação fiscal (REFIS) e parcelamentos de débitos. Por fim, o estudo volta-se para a análise da viabilidade econômica das execuções de pequeno valor e para as tendências de desjudicialização, investigando alternativas extrajudiciais de cobrança, como o protesto, em consonância com as diretrizes de eficiência e celeridade.

2. ASPECTOS INICIAIS DA DÍVIDA ATIVA E O PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL

O presente capítulo tem por objetivo analisar a dívida ativa e o processo de execução fiscal, e as medidas administrativas para a recuperação dos créditos públicos. Inicialmente, será abordada a evolução histórica da execução fiscal no ordenamento jurídico brasileiro, disciplinada pela Lei nº 6.830/1980, a qual resulta de um longo processo de construção normativa que remonta às Ordenações Filipinas e às legislações que antecederam a Lei de Execução Fiscal.

Serão examinados os principais aspectos conceituais e procedimentais da execução fiscal, destacando sua natureza jurídica, a função da Certidão de Dívida Ativa como título executivo extrajudicial e as etapas necessárias para a cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários. Também será analisada a importância da arrecadação, especialmente, para os municípios.

Além disso, o capítulo discutirá a relevância da execução fiscal como mecanismo de recuperação de receitas públicas, abordando sua relação com os princípios da eficiência administrativa, da economicidade e da efetividade. Serão apresentados os desafios enfrentados pelo Poder Público na cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, bem como as críticas relacionadas à morosidade processual, ao congestionamento do Judiciário e à baixa recuperação de valores, e o papel da execução fiscal na gestão pública municipal e sua importância para a garantia na arrecadação.

2.1. Dívida ativa e o processo de execução fiscal

A evolução histórica do modelo brasileiro de execução fiscal demonstra que a sistemática atualmente prevista na Lei nº 6.830/1980 não surgiu de forma isolada, mas é resultado de um longo processo de formação normativa. Embora seja o diploma vigente para a cobrança judicial da Dívida Ativa, aplicável tanto a créditos tributários quanto não tributários, sua estrutura remonta a períodos anteriores à própria constituição do Estado brasileiro.

Conforme destaca Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy, a LEF representa o estágio final de uma cadeia normativa que substituiu o Decreto-Lei nº 960/1938, o qual já havia reformado o Decreto nº 10.902/1914, ainda influenciado pelo Regulamento

737/1850 e, em última análise, pelas Ordenações Filipinas, especialmente os títulos IX, X, XII e XIII do Livro I (GODOY, 2009). No contexto das Ordenações, marcadas pelo absolutismo, a prática executiva tinha forte viés administrativo: a penhora era feita diretamente pela Fazenda, cabendo ao Judiciário apenas atuação recursal.

Com o enfraquecimento das Ordenações no século XX, a execução de créditos públicos começou a ganhar feições próprias, sobretudo a partir dos decretos editados na década de 1910 (PACHECO, 1999). Essa evolução se deu em meio a crises econômicas severas, como a provocada pela Primeira Guerra Mundial, e em períodos de forte centralização política, como o Estado Novo em 1938. O mesmo ambiente autoritário marcou a edição da LEF em 1980, já no final do regime militar, contexto que explica a tradição de prerrogativas estatais e a assimetria entre Fisco e contribuinte ainda perceptíveis na execução fiscal.

A partir dos anos 2000, a evolução do modelo passou a ocorrer fora do texto da LEF, por meio da aplicação subsidiária do Código de Processo Civil (art. 2º).

O CPC/1973 previa a execução como processo autônomo, equiparando títulos judiciais e extrajudiciais e permitindo ao devedor, citado para pagar ou nomear bens em 24 horas, a apresentação de embargos como meio de defesa (THEODORO JÚNIOR, 2007). A ineficácia desse sistema gerou a chamada “crise da condenação” (FUX, 2008), impulsionando reformas entre 2005 e 2006.

Essas reformas instituíram o “cumprimento de sentença” para títulos judiciais, mantiveram a execução autônoma para títulos extrajudiciais e modernizaram os mecanismos executivos, ampliando penhoras, retirando o efeito suspensivo automático dos embargos e introduzindo a penhora eletrônica. A partir de então, a execução fiscal passou a assimilar esses avanços.

Com o CPC/2015, consolidou-se esse novo paradigma, voltado à efetividade e à razoável duração do processo, trazendo inovações como o incidente de desconconsideração da personalidade jurídica (art. 133 e ss.), plenamente aplicável ao procedimento fiscal. Assim, embora subsidiário, o processo civil contemporâneo repercute diretamente na execução fiscal, revelando o contraste entre uma LEF historicamente marcada por autoritarismo e um sistema processual moderno, fundado no devido processo legal e na efetividade da tutela jurisdicional (DIDIER JR., 2015).

A execução fiscal é um rito processual, regido pela lei 6.830/80 e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil. Trata-se de um conjunto de regras que visam o adimplemento do crédito devido pelo contribuinte através de uma tutela

jurisdicional executiva. Ela foi criada com o objetivo de estabelecer uma padronização de prazos e ações que a Fazenda Pública deve tomar para pedir, por vias judiciais, o pagamento de dívidas.

Uma Execução sempre é fundada em um título executivo ou seja um instrumento de onde consta aquela obrigação que você quer que seja cumprida, no caso da execução fiscal o título é chamado de certidão de Dívida Ativa que basicamente é um documento que vai comprovar que aquela pessoa é devedor da Fazenda pública, qual valor e o título.

Os prazos de remessa de débitos para inscrição e para realização dos registros dos débitos no cadastro da dívida ativa são temas a serem regulados pela legislação de cada ente estatal. O procedimento da execução fiscal não visa solucionar um conflito entre as partes, mas sim satisfazer um direito certo e não cumprido, ou seja, é um processo pela qual a Fazenda pública vai atrás dos seus devedores no intuito de obrigá-los a realizar o pagamento de seus débitos. Muitas críticas são feitas sobre alguns de seus dispositivos, principalmente no que condiz a sua ineficiência na obtenção de informações e na arrecadação dos tributos, que são considerados de pouca eficiência e não se preocupam com as mais variadas peculiaridades que recaem sobre a cobrança de créditos públicos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros conquistaram autonomia política, administrativa e financeira, passando a integrar, de forma plena, o pacto federativo. Essa autonomia trouxe novas responsabilidades e exigiu maior eficiência na gestão dos recursos públicos, uma vez que os municípios se tornaram responsáveis por serviços essenciais à população, como educação, saúde, transporte, saneamento e manutenção urbana. A partir desse novo cenário, o equilíbrio financeiro passou a ser condição indispensável para o cumprimento das funções públicas locais, sendo a arrecadação tributária o principal instrumento de custeio das despesas municipais.

o Município e suas relações alcançaram um novo patamar de autonomia e responsabilidade”, podendo afirmar que “o Poder Municipal perdeu sua característica de unidade administrativa, para ganhar a de unidade gestora e coresponsável pelo reflexo de suas estruturas sociais nas de nação”. (CAMPELLO, 2003, p.76).

Nas palavras de Carlos Campello, diante da promulgação da Constituição de 1988, Nesse contexto, o Estado moderno depende das finanças públicas, pois todas as suas atividades, manutenção de bens, prestação de serviços e pagamento de servidores, os quais necessitam de recursos financeiros, sendo os tributos essenciais para

assegurar os direitos fundamentais e a consolidação da democracia brasileira.

Entre as funções atribuídas aos municípios destacam-se o transporte coletivo, a limpeza urbana, a conservação de praças e ruas, o atendimento básico de saúde, o ensino fundamental e infantil e a proteção do patrimônio histórico. Como o ente federativo mais próximo da população, o município é o primeiro a lidar com as demandas sociais cotidianas. Por isso, sua capacidade de arrecadação deve ser compatível com as necessidades locais, pois dela depende o funcionamento regular dos serviços públicos. Assim, a administração municipal precisa adotar uma gestão fiscal eficiente, voltada à arrecadação e à cobrança efetiva dos tributos devidos, para garantir o equilíbrio das contas públicas e a continuidade das políticas públicas.

Com o fortalecimento do Estado moderno, consolidou-se a compreensão de que o exercício do poder estatal depende diretamente da capacidade de arrecadar recursos financeiros. A arrecadação é mais do que uma simples atividade administrativa: é um requisito para a concretização das funções do Estado e para o cumprimento de suas obrigações constitucionais. Como destaca Fuck (2017, p. 95), a arrecadação pecuniária é “pré-condição, meio e objeto indispensável para o próprio exercício do poder estatal”. Em outras palavras, sem recursos financeiros, o Estado não pode assegurar os direitos fundamentais nem oferecer os serviços públicos essenciais que garantem o bem-estar coletivo.

Neste contexto, Martins (2009, p. 194-203) explica que existem cinco principais formas de o Estado obter recursos financeiros: pela exploração de seu patrimônio dominical, pela imposição de tributos, pela emissão de empréstimos públicos, pela arrecadação de multas e pela emissão de moeda. Dentre essas fontes, a tributação se destaca como a mais estável e legítima, pois representa a participação obrigatória e proporcional dos cidadãos no custeio das despesas públicas. É por meio dos tributos que se concretiza a solidariedade fiscal e se garante a manutenção da máquina estatal.

Contudo, nem sempre há espontaneidade no pagamento dos tributos devidos, o que torna necessária a atuação coercitiva do Estado na cobrança dos créditos tributários. Para isso, foi instituída a Lei nº 6.830/1980, que regulamenta a execução fiscal, procedimento judicial destinado à cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa. A inscrição é o ato administrativo que confere ao crédito público presunção relativa de certeza e liquidez, possibilitando a emissão da Certidão de Dívida Ativa (CDA), que constitui título executivo extrajudicial. A partir desse momento, a Fazenda Pública pode propor a execução fiscal, buscando judicialmente o pagamento dos

valores devidos.

A execução fiscal, portanto, é o instrumento jurídico que garante a efetividade da arrecadação pública, funcionando como o último estágio da cobrança tributária. Ela assegura que os valores devidos retornem aos cofres públicos, permitindo que sejam reinvestidos na manutenção de serviços e na realização de políticas sociais. Além de sua importância econômica, a execução fiscal possui uma função social relevante, pois reafirma o princípio da isonomia tributária, assegurando que todos os cidadãos contribuam, de forma justa, para o financiamento das despesas públicas.

No contexto jurídico brasileiro, compreender a execução fiscal exige distinguir três conceitos próximos, mas distintos: eficiência, eficácia e efetividade. Conforme a doutrina Carvalho Filho, a eficiência relaciona-se ao modo como a atividade é desempenhada, observando a conduta do agente; a eficácia refere-se aos instrumentos e meios utilizados; já a efetividade, corresponde à avaliação dos resultados alcançados. Assim, ao analisar a efetividade da execução fiscal, busca-se verificar se esse mecanismo de cobrança cumpre sua função social, isto é, se o aparato estatal e os recursos empregados pelo Judiciário produzem resultados concretos e vantajosos para o sistema jurídico, de modo a justificar sua utilização frente a alternativas menos onerosas tanto para a Administração quanto para o contribuinte.

Ainda sobre a eficiência da execução fiscal, o mecanismo representa um fortalecimento da governabilidade municipal, visto que o aumento da arrecadação própria reduz a dependência de transferências intergovernamentais. Municípios com maior capacidade de cobrança conseguem planejar e executar ações de forma mais autônoma, ampliando o alcance das políticas públicas. Assim, a execução fiscal não deve ser vista apenas como um processo judicial, mas como uma ferramenta estratégica de gestão, que contribui diretamente para a estabilidade financeira e para o cumprimento das obrigações sociais do Estado.

Sobre tal assunto, destaca-se o princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, estabelece que a Administração Pública deve orientar sua atuação para alcançar resultados qualitativos e quantitativos superiores, garantindo maior retorno social com o menor dispêndio possível. Nesse sentido, Alexandre de Moraes define a eficiência como diretriz que impõe à Administração direta e indireta o desempenho de suas funções de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem excesso de burocracia e voltada à

melhor utilização dos recursos públicos, sempre com vistas ao bem comum (MORAES, 2018).

A doutrina de Onofre Alves Batista Júnior complementa essa visão ao afirmar que o princípio constitucional da eficiência nasce da necessidade de modernização da atividade administrativa, funcionando como elemento legitimador da atuação estatal ao direcioná-la para a concretização dos valores fundamentais da ordem constitucional, especialmente a dignidade da pessoa humana. Assim, a eficiência opera como um vetor que orienta o gestor público à busca constante por melhores resultados, evitando práticas que possam gerar prejuízo tanto à Administração quanto aos administrados (BATISTA JÚNIOR, 2019).

Correlacionado a esse princípio, o princípio da economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal, reforça a exigência de racionalidade na gestão financeira e orçamentária, buscando a minimização de gastos e custos públicos, bem como a maximização de receitas e arrecadação.

A execução fiscal configura-se como o ápice do ciclo de exigibilidade do crédito tributário, representando a transição da esfera administrativa para a judicial. Trata-se de um mecanismo processual dotado de especificidade normativa, disciplinado pela Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, que confere à Fazenda Pública instrumentos privilegiados de cobrança em razão da natureza pública do crédito e da necessidade de assegurar a arrecadação estatal. Tal mecanismo inicia-se com o lançamento tributário, ato administrativo vinculado que identifica a obrigação, quantifica o montante devido e individualiza o sujeito passivo. Segue-se a notificação do contribuinte e a possibilidade de impugnação administrativa, assegurando o contraditório e a ampla defesa. Após o julgamento administrativo e o trânsito em julgado na esfera administrativa, o crédito torna-se definitivo e é inscrito em dívida ativa, adquirindo presunção de certeza e liquidez, materializada na Certidão de Dívida Ativa (CDA). A partir desse momento, a Procuradoria da Fazenda Pública é legitimada a ajuizar a execução fiscal, utilizando a CDA como título executivo extrajudicial, conforme previsto na Lei nº 6.830/1980.

É importante destacar que a simples inscrição do débito na dívida ativa não o transforma automaticamente em título executivo. Para tanto, é necessário a emissão da CDA, que consiste, conforme explica Américo Luís (2016, p. 123), em uma reprodução fiel e autêntica do termo original de inscrição da dívida ativa.

A Lei nº 6.830/1980, em seu artigo 2º, §§ 5º e 6º, estabelece os requisitos que

devem constar no Termo de Inscrição da Dívida Ativa, tais como:

- o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;
- o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;
- a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;
- a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;
- a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa;
- o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

§ 6º - A Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente.

Após a emissão da CDA, a Procuradoria do ente público está apta a propor a execução fiscal. O artigo 6º, § 1º, da mesma lei, determina que a petição inicial da execução deve ser instruída com a CDA, tornando-a documento essencial. Sua ausência, inclusive, acarreta a inépcia da inicial.

Diante da impossibilidade de cobrança coercitiva pela via administrativa, cabe ao Poder Judiciário exercer esse papel por meio da execução fiscal. Nesse cenário, a execução fiscal se consolida como o principal instrumento de recuperação de créditos tributários, permitindo a adoção de medidas constritivas sobre o patrimônio do devedor.

O elevado volume de execuções fiscais em curso no Brasil, aliado à baixa taxa de recuperação e ao alto custo desses processos, revela um dos maiores desafios enfrentados pelos Municípios. A ineficiência das execuções fiscais gera prejuízos à Administração Pública, que, para compensar a inadimplência, acaba por aumentar a carga tributária, impactando diretamente a sociedade. Por isso, o princípio da eficiência deveria orientar de forma rigorosa a atuação estatal nesse campo, buscando resultados efetivos com o menor dispêndio possível. Uma execução infrutífera não apenas representa gasto público sem retorno, mas também compromete a efetividade de outros direitos.

As execuções fiscais configuram uma crise estrutural marcada pela morosidade, excesso de demandas e ineficiência administrativa, o qual representam o maior fator de congestionamento processual, como afirma Silva (2005), que “o acesso à Justiça tornou-se arcaico”, incapaz de acompanhar as demandas da sociedade contemporânea.

O problema da execução fiscal não se restringe apenas à quantidade de

processos, mas apresenta também um caráter estrutural, decorrente de um modelo burocrático baseado em rotinas mecânicas. Estudos do IPEA demonstram a existência de falhas significativas na gestão administrativa da cobrança fiscal, tais como a baixa comunicação entre o Judiciário e a Fazenda Pública, dificuldades na citação dos devedores e o excesso de pedidos de vista. Diante desse cenário, evidencia-se a necessidade de desjudicialização dos atos meramente administrativos da execução fiscal, como citação, intimação e atos preparatórios de penhora, os quais poderiam ser realizados por órgãos extrajudiciais, como os cartórios de protesto, contribuindo para uma maior eficiência e celeridade no processo de cobrança.

Ademais, a dificuldade de localizar bens do devedor tem se mostrado um dos fatores que mais comprometem a efetividade da execução fiscal. Estudos como os de Campello e Fernandes (2017) apontam que o modelo atual se encontra em profundo desgaste, operando de maneira fragmentada e incapaz de garantir um fluxo processual eficiente. Esse cenário gera sobrecarga no Poder Judiciário e prejudica a adequada distribuição de seus recursos, o que acaba interferindo na capacidade de o Estado recuperar valores essenciais ao custeio dos serviços públicos.

Após a citação do executado, inicia-se o prazo para o pagamento do débito ou apresentação de bens suficientes para garantir a ação. No entanto, a etapa seguinte depende da localização desses bens, o que, na prática, se revela um grande entrave. Mesmo com o avanço tecnológico, o acesso aos dados patrimoniais ainda é limitado e frequentemente insuficiente.

O Estado utiliza diferentes sistemas digitais com finalidade de rastreamento patrimonial, como o Sisbajud, que viabiliza a busca de ativos financeiros, o Renajud, que permite consultar restrições sobre veículos registrados no Departamento Nacional de Trânsito, o Infojud, criado a partir da cooperação entre o Conselho Nacional de Justiça e a Receita Federal, permitindo o compartilhamento de dados fiscais, e a Indisponibilidade de Bens – CNIB, prevista no art. 185-A do CTN é uma medida excepcional aplicada quando, após a citação do devedor, este não realiza o pagamento nem apresenta bens à penhora, e não são localizados bens penhoráveis. Nessa situação, o juiz pode determinar que os bens e direitos do executado fiquem indisponíveis, comunicando eletronicamente aos órgãos responsáveis pelos registros imobiliários e financeiros, conforme a LC 118/2005.

Apesar disso, a amplitude e precisão das informações não são iguais para todas

as esferas federativas: enquanto a União possui acesso a bases mais completas, Estados e Municípios enfrentam restrições significativas, fator que limita a eficácia da investigação patrimonial.

Além dessas limitações, conforme observam Alexandre e Paulo Eduardo (2013), parte das informações disponíveis não é totalmente precisa, atualizada ou acessível aos órgãos da administração, o que intensifica as dificuldades. Assim, quando o Estado finalmente consegue avançar na busca, muitos devedores já não possuem patrimônio suficiente, encontram-se em situação de falência, podem ter falecido ou até transferido seus bens para jurisdições utilizadas para ocultação patrimonial, como paraísos fiscais.

Esses fatores evidenciam que grande parcela das execuções fiscais termina sem recuperação do crédito, revelando a urgência de aprimoramento dos meios de investigação e de maior integração entre os órgãos responsáveis pela gestão e localização de bens.

O procedimento da execução fiscal tem início com a citação do executado, normalmente realizada por via postal. A citação é considerada válida no momento da entrega da correspondência no endereço indicado, não sendo necessário que o recebimento seja feito pessoalmente pelo devedor ou por seu representante, desde que o AR seja entregue no local correto.

Nos termos do inciso III do art. 8º do CTN, caso o aviso de recebimento não retorne no prazo de quinze dias, a citação deverá ser realizada por intermédio do oficial de justiça ou, se impossível, por edital.

Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento de que a citação por edital, no âmbito das execuções fiscais, somente é admissível após a frustração das demais modalidades de citação pessoal, conforme estabelece a Súmula 414 do STJ "A citação por edital na execução fiscal é cabível quando frustradas as demais modalidades". Após validamente citado, o executado dispõe de cinco dias para efetuar o pagamento integral do débito ou para apresentar garantia à execução, conforme o art. 8º da Lei de Execução Fiscal (LEF).

Para garantir o juízo, o devedor pode indicar bens à penhora; todavia, a Fazenda Pública pode rejeitar a nomeação caso não respeite a ordem legal de preferência prevista no art. 11 da LEF, podendo requerer a substituição dos bens indicados. Também cabe à Fazenda solicitar o reforço de penhora insuficiente, sendo vedada a atuação de ofício pelo magistrado (LEF, art. 15, II).

Caso não haja pagamento nem garantia, a penhora poderá recair sobre quaisquer bens do executado, excetuados aqueles declarados impenhoráveis pela legislação.

Enquanto não for localizado o devedor ou bens passíveis de penhora, o juiz deverá suspender o curso da execução fiscal pelo período máximo de um ano (LEF, art. 40). Encerrado esse prazo, os autos são arquivados administrativamente e inicia-se a contagem da prescrição intercorrente quinquenal, conforme dispõe a Súmula 314 do STJ.

Localizando-se posteriormente o executado ou bens penhoráveis, o processo deve ser desarquivado, e a execução retomada (art. 40, § 3º, da LEF).

Decorrido o prazo prescricional sem a prática de atos úteis, o juiz pode, após intimar a Fazenda Pública, reconhecer de ofício a prescrição intercorrente e extinguir a execução. Essa intimação, contudo, é dispensada quando o valor da cobrança judicial não alcançar o mínimo estabelecido pelo Ministro da Fazenda (LEF, art. 40,

§ 5º), pois, nesses casos, já há prévia determinação administrativa para a não propositura da ação em razão da sua irrelevância econômica.

Ainda, no que diz respeito as execuções com valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a entendimento do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.428 da repercussão geral, confirmou que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) pode estabelecer regras para aprimorar a eficiência das execuções fiscais. A decisão validou a Resolução CNJ 547/2024, que autoriza a extinção de execuções fiscais paradas por mais de um ano e sem citação, fixando R\$ 10 mil como parâmetro mínimo para manutenção do processo. O caso surgiu em Osório (RS), após o Tribunal de Justiça extinguir uma execução de IPTU com base na resolução e no precedente do STF no Tema 1.184, que admite o encerramento de execuções de baixo valor.

O município alegava violação à autonomia federativa, pois sua legislação local prevê cobrança judicial de valores acima de um salário mínimo. O STF, porém, entendeu que o CNJ não interfere na competência tributária dos entes federados, limitando-se a organizar a gestão processual do Judiciário.

A Corte fixou a seguinte tese fixada pela Corte foi a seguinte: (1) A Resolução CNJ 547/2024 não viola a competência tributária dos entes federativos e deve ser observada para o processamento e extinção de execuções fiscais, conforme o princípio da eficiência; (2) A verificação do cumprimento das exigências da resolução

é matéria infraconstitucional e fática.

Contudo, ao longo de toda a fase de cobrança judicial promovida pela Fazenda Pública, surgem ao executado determinados instrumentos de defesa.

Os embargos à Execução consistem no meio processual adequado para que o devedor apresente todas as suas teses defensivas. Por se tratar de ação autônoma de conhecimento, permitem ampla análise das matérias discutidas.

Para sua admissibilidade, devem ser preenchidos alguns pressupostos, especialmente: apresentação dentro do prazo legal, e garantia integral da execução.

A garantia do juízo pode ser constituída de qualquer das formas previstas no art. 9º da LEF, como depósito, fiança bancária, seguro-garantia ou penhora.

O prazo para oferecimento dos embargos é de 30 dias, contados da realização do depósito, da juntada da garantia ou da intimação da penhora (art. 16 da LEF).

Se a penhora não for suficiente, cabe à Fazenda solicitar seu reforço, conforme art. 15, II, da LEF e art. 874, II, do CPC. Segundo entendimento do STJ, o magistrado não pode exigir esse reforço de ofício.

Como a LEF é omissa quanto aos efeitos dos embargos, aplica-se subsidiariamente o CPC, em seu art. 919, § 1º, prevê que os embargos não suspendem automaticamente a execução, podendo haver suspensão apenas se presentes: pedido expreso do executado; plausibilidade da defesa (*fumus boni iuris*) e risco de dano (*periculum in mora*); garantia constituída.

Outro meio, o qual pode ser alegado no curso do processo é a Exceção de Pré-executividade, o qual possui uso restrito às matérias de ordem pública, que o juiz poderia analisar de ofício, desde que não exijam produção de provas. As principais vantagens incluem: dispensa da garantia do juízo; ausência de custas; possibilidade de ser apresentada em qualquer momento da execução.

Mesmo que o executado perca o prazo para oferecer embargos, poderá utilizar a exceção para questões que independam de dilação probatória. A jurisprudência também admite que temas como prescrição, decadência, excesso de execução e pagamento sejam analisados pela via da exceção quando comprováveis de plano.

O STJ estabelece que matérias já decididas em embargos não podem ser rediscutidas em exceção de pré-executividade, e o contrário também se aplica, em razão da coisa julgada. Ainda, é possível alegação de Fraude à Execução, a qual é disciplinada pelo art 185 do CTN, cuja redação atual (LC 118/2005) estabelece:

“Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou o seu começo, pelo sujeito passivo em débito com a Fazenda Pública, quando o crédito tributário estiver regularmente inscrito em dívida ativa”.

Antes da alteração legislativa, essa presunção só se verificava após o ajuizamento da execução. Desde 2005, basta a inscrição em dívida ativa para caracterizá-la.

O propósito dessa regra é evitar que o devedor transfira bens para impedir a satisfação do crédito. Assim, alienações realizadas após a inscrição, sem resguardo de meios para pagamento, são consideradas fraudulentas.

O STJ, no REsp 1.141.990 (repetitivo), firmou que não se aplica às execuções fiscais a Súmula 375, que exigia registro da penhora ou prova de má-fé do terceiro adquirente. Para execuções fiscais, a fraude é presumida de forma absoluta (*jure et de jure*), independentemente da boa-fé ou má-fé do comprador.

E assim, sobrevivendo a extinção da execução fiscal, quando das defesas acima apresentadas pelo executado, seja por meio dos embargos à execução (art. 16 da Lei nº 6.830/1980 – LEF), exceção de pré-executividade, ou fraude a execução, a qual sendo reconhecida alguma das hipóteses que retiram a exigibilidade do crédito, opera-se a extinção do débito tributário, nos termos do art. 156 do Código Tributário Nacional. Tal dispositivo elenca diversas causas extintivas, como pagamento (inciso I), compensação (II), decadência e prescrição (V), decisão administrativa irreformável (IX), consignação em pagamento (VIII), remissão (IV) e outras formas que eliminam o vínculo obrigacional tributário. O acolhimento judicial de qualquer dessas teses implica o reconhecimento de que o crédito constante da Certidão de Dívida Ativa, que goza de presunção relativa de certeza e liquidez conforme art. 3º, caput, da LEF, não subsiste juridicamente, perdendo sua aptidão para embasar a cobrança executiva.

Sob o ponto de vista processual, a extinção do crédito acarreta a extinção da própria execução fiscal, com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, bem como do art. 924, inciso II, do mesmo diploma, que determina o encerramento da execução quando a obrigação for extinta. Desta forma, não apenas se extingue o processo, mas igualmente o título executivo perde sua eficácia, tornando impossível qualquer continuidade da cobrança. Com isso, o Município fica impedido de reinscrever o débito em dívida ativa ou de ajuizar nova execução com base no mesmo crédito, sob pena de afronta ao princípio da segurança jurídica e à coisa julgada, protegida pelo art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

Além disso, a extinção do débito implica o levantamento imediato de todos os atos constitutivos eventualmente realizados durante a execução fiscal. Isso inclui penhora, arresto, bloqueio de valores via Sisbajud, e restrições incidentes sobre bens móveis ou imóveis. A determinação decorre diretamente do art. 139, inciso IV, e art. 805 do CPC, que asseguram que a execução deve ser conduzida da maneira menos gravosa ao devedor, sendo absolutamente vedada a manutenção de constrições quando o crédito que as justificava deixou de existir. Qualquer permanência dessas restrições configuraria violação aos princípios da legalidade (art. 37, caput, CF), da razoabilidade e da vedação ao enriquecimento sem causa.

A decisão judicial de extinção do débito, especialmente quando fundamentada em prescrição ou decadência (art. 173 e art. 174 do CTN), pagamento já realizado (art. 156, I) ou nulidade da CDA por falta de requisitos essenciais (art. 202 do CTN e art. 2º, §5º da LEF), impede que a Fazenda Pública refaça o título ou renove a cobrança. Isso ocorre porque tais causas extintivas são definitivas e absolutas, impossibilitando nova constituição válida do crédito tributário ou repetição do processo executivo. Em tais hipóteses, a extinção possui natureza material, extinguindo o procedimento executivo.

A extinção do débito, assim declarada, representa não apenas o encerramento da execução, mas o equilíbrio jurídico entre o Estado e o administrado, conforme estabelecem o CTN, a LEF, o CPC e a própria Constituição Federal.

2.2. Do aperfeiçoamento das leis municipais e das medidas extrajudiciais

O aperfeiçoamento das legislações tributárias municipais apresenta-se como tema de significativa relevância no contexto do federalismo brasileiro, sobretudo diante da autonomia normativa conferida aos municípios pela Constituição Federal de 1988. Embora o artigo 24, inciso I, da Constituição estabeleça a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico, a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal reconhece que os municípios possuem competência plena para legislar sobre os tributos de sua competência, disciplinando a instituição, cobrança, fiscalização e arrecadação dessas exações.

Essa interpretação decorre da leitura sistemática da Constituição, especialmente quando se conjugam os artigos 24, 30, I e II, e 146. BALEEIRO e DERZI

(2018, p. 9) asseveram que: “não é possível interpretar isoladamente o art. 24 da Constituição, sem a necessária conjugação com os demais dispositivos dela constantes, em especial o art. 146”, reforçando que o poder tributário municipal não é derivado, mas de natureza originária, decorrente diretamente do texto constitucional.

No mesmo sentido, Roque Antonio Carraza destaca que o município, no Direito brasileiro, configura-se como verdadeira “pessoa política”, dotada de autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, dentro dos limites traçados pela Constituição: “Nenhuma lei que não a emanada de sua Câmara tem a possibilidade jurídica de ocupar-se com assuntos de interesse local” (CARRAZZA, 2013, p. 205). Assim, a competência para instituição e regulamentação dos tributos municipais, como IPTU, ISS e ITBI, encontra fundamento direto no pacto federativo, constituindo instrumento essencial para a autonomia financeira dos entes locais.

Essa autonomia foi expressamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n. 591.033, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, no qual se afirmou que o “Município é ente federado detentor de autonomia tributária, com competência legislativa plena tanto para a instituição do tributo, observado o art. 150, I, da Constituição, como para eventuais desonerações, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição”. O acórdão também ressalta que as normas gerais aplicáveis a todos os entes “restringem-se aos princípios constitucionais tributários, às limitações ao poder de tributar e às normas gerais de direito tributário estabelecidas por lei complementar”, reafirmando o espaço de atuação legislativa próprio dos municípios.

Diante dessa moldura constitucional e jurisprudencial, revela-se essencial que os municípios mantenham suas legislações tributárias atualizadas, coerentes e alinhadas às necessidades contemporâneas da administração pública. A elaboração e revisão periódica das leis municipais possibilitam não apenas segurança jurídica aos contribuintes, ao esclarecer com precisão suas obrigações, como também orientam adequadamente os procuradores e agentes fiscais responsáveis pela arrecadação. A ausência de legislação clara e modernizada compromete a eficiência administrativa, cria obstáculos à cobrança de créditos tributários e favorece a inadimplência.

Suzano avançou ao atualizar seu Código Tributário em 2017, introduzindo regras para o prazo máximo de ajuizamento de execuções fiscais, monitoramento preventivo

de processos e possibilidade de desistência de ações com baixa probabilidade de êxito, desde que observados critérios objetivos. Itaquaquecetuba apresenta legislação relativamente mais evoluída, ao permitir dispensa de cobrança de créditos de baixo valor e adoção do protesto antes ou após o ajuizamento da execução, inclusive contra responsáveis tributários, sem limitação por valor, especialmente ao não detalhar novos instrumentos administrativos tecnológicos capazes de substituir, com eficiência, a cobrança judicial tradicional.

Assim, a modernização das legislações tributárias municipais não constitui mero ato burocrático, mas uma exigência constitucional associada ao princípio da eficiência administrativa (art. 37 da Constituição), à segurança jurídica e à justiça fiscal. Municípios com normas claras e compatíveis com a realidade contemporânea conseguem otimizar sua arrecadação, reduzir a inadimplência, diminuir o número de execuções fiscais improdutivas e fortalecer sua autonomia financeira. Consequentemente, tornam-se menos dependentes de transferências intergovernamentais e mais capazes de investir em políticas públicas essenciais, garantindo melhor atendimento à população.

Dessa forma, o aperfeiçoamento das leis tributárias municipais apresenta-se como elemento indispensável para a consolidação do federalismo fiscal, para a promoção da justiça tributária e para a concretização dos direitos fundamentais sociais, uma vez que receitas bem administradas possibilitam a expansão e qualificação dos serviços públicos.

2.3. O Protesto da Dívida Ativa como Alternativa à Execução Fiscal

Diante da reconhecida ineficiência da execução fiscal, marcada por altos índices de congestionamento e baixo retorno arrecadatário, diversos entes federativos passaram a adotar mecanismos extrajudiciais como forma de desjudicializar a cobrança tributária. Entre essas medidas, destaca-se o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA), recentemente incorporado de maneira ampla às práticas administrativas.

O protesto, definido pelo art. 1º da Lei nº 9.492/1997 como “o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”, passou por profunda evolução histórica. Inicialmente restrito ao âmbito cambiário, o instituto sofreu ampliação legislativa e

doutrinária, especialmente com a previsão expressa, no parágrafo único do art. 1º da Lei 9.492/97, da inclusão das CDAs entre os títulos sujeitos a protesto.

A doutrina moderna, como Sérgio Luiz José Bueno e Gustavo Chies Cignachi, ressaltam que o protesto deixou de possuir apenas função probatória, assumindo caráter coercitivo, destinado a estimular o adimplemento em prazo reduzido.

Nesse cenário, o protesto da CDA se consolidou como alternativa eficaz à execução fiscal, sobretudo para créditos de menor valor, que representam parcela significativa das cobranças judiciais e contribuem para a sobrecarga do Poder Judiciário. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou esse entendimento ao julgar a ADI 5.135/DF, quando afirmou ser o protesto de CDA constitucional, não configurando sanção política nem violação a direitos fundamentais.

Além disso, o protesto desencadeia efeitos relevantes ao crédito tributário, como a interrupção da prescrição, prevista expressamente após a edição da LC 208/2024, e a publicidade decorrente da comunicação aos órgãos de proteção ao crédito, contribuindo para a efetividade da cobrança extrajudicial, especialmente pela possibilidade de ampliação das prerrogativas da Fazenda Pública, prevalece o entendimento de que não há afronta ao sigilo fiscal ou desequilíbrio entre as partes.

Dessa forma, o protesto da CDA surge como mecanismo prévio e alternativo à propositura da execução fiscal, permitindo que a Administração Pública promova a cobrança de forma célere, menos onerosa e de menor impacto para o Judiciário. Caso não produza efeitos, permanece íntegra a possibilidade de ajuizamento da execução, o que reafirma seu caráter complementar, e não excludente, ao modelo tradicional de cobrança judicial.

3. DÍVIDA ATIVA NO MUNICÍPIO DE PASSO DO SOBRADO: LEGISLAÇÃO, RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS ADMINISTRATIVAMENTE E EXECUÇÃO FISCAL

No presente capítulo, será analisada evolução da regulamentação da dívida ativa no Município de Passo do Sobrado, examinando as principais legislações municipais que disciplinaram a cobrança, o parcelamento e a recuperação dos créditos tributários e não tributários ao longo dos anos. Inicialmente, será abordado as legislações que regulamentaram/regulamentam a dívida ativa, e também as normas que instituíram benefícios para quitação de débitos, descontos em juros e multas e mecanismos de parcelamento, culminando na atual Lei Municipal nº 2.389/2025, que estabelece procedimentos de cobrança extrajudicial e judicial dos créditos inscritos em dívida ativa.

Além disso, apresenta-se um panorama atual das execuções fiscais ajuizadas pelo Município, com dados relativos à quantidade de processos em tramitação, valores cobrados, natureza dos créditos e estágios processuais. O capítulo também examina os Programas de Recuperação Fiscal (REFIS) implementados entre os anos de 2022 e 2025, destacando suas modalidades de pagamento, benefícios concedidos aos contribuintes e alterações promovidas ao longo do período.

Por fim, são analisadas as formas permanentes de parcelamento previstas na legislação municipal, bem como a relevância dos instrumentos normativos para a ampliação da arrecadação, a redução da litigiosidade e a efetividade da cobrança no âmbito municipal.

3.1. Da regulamentação da dívida ativa no município de Passo do Sobrado

Segundo o Portal de Transparência do Município de Passo do Sobrado (2026), existe o registro de três leis municipais acerca do tema: Lei Municipal nº 462, de 23/11/1999 (vigência esgotada), Lei Municipal nº 1.498, de 05/08/2014 (vigência esgotada) e Lei Municipal nº 2.389, de 22/07/2025 (vigente). Cabe ressaltar que apesar de não haver registros anteriores, não se excluem esta possibilidade. No presente estudo optou-se por abordar somente aquelas que são disponibilizadas de forma digital pelo poder público municipal.

A primeira legislação disponível, refere-se a Lei Municipal nº 462, de 23/11/1999,

então revogada, “Autoriza conceder incentivos para o pagamento dos débitos Inscritos em dívida ativa ou não, e dá outras providências” foi sancionada pelo então prefeito municipal João Benedito Regert. Esta autorizava e concedia o desconto de 20% sobre o valor de “débitos constituídos, tributários ou não, englobando o principal, juros, correção e multas inscritos em Dívida Ativa ou não” (Artigo 1 da Lei Municipal nº 462, de 23/11/1999). Os contribuintes que desejassem se beneficiar do desconto deveriam solicitar por meio de um requerimento ao Prefeito Municipal e pagar os valores até o dia 31 de março de 2000. Caso não houvesse a quitação dos débitos ou parcelamentos no formato disposto da Lei 272/96, no prazo previsto, seriam incluídos no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e/ou Serasa. Esta legislação revogava as disposições anteriores sobre o respectivo tema.

Posteriormente, é sancionada, pelo então prefeito Carlos Gilberto Baierle, a Lei Municipal nº 1.498, de 05/08/2014 que tratava sobre “A quitação ou o parcelamento de créditos não-tributários, inscritos em dívida ativa” em consonância com inciso IV do artigo 54 da Lei Orgânica do Município¹ o que substituiu o dispositivo anterior. Nesta o parcelamento ou a quitação de créditos não-tributários do Município, vencidos e inscritos em Dívida Ativa, não ajuizados seguirão a presente legislação, ficando restritos aos serviços de máquinas e abastecimento de água. Os créditos não-tributários, vencidos, inscritos em Dívida Ativa e não ajuizados tinham a prerrogativa de serem pagos em até três parcelas mensais. O benefício deveria ser solicitado por meio de formulário padrão da Secretaria Municipal de Finanças. Para a aprovação do parcelamento deverá ser acompanhado do Termo de Confissão de Dívida e Compromisso de Pagamento, a este processo deve acompanhar demonstrativo do valor total da dívida, incluindo todos os acréscimos, nos termos da lei vigente, e sua discriminação, exercício por exercício e crédito por crédito.” (Artigo 4 da Lei Municipal nº 1.498, de 05/08/2014).

Neste dispositivo legal, o “Termo de Confissão de Dívida deverá conter a “cláusula de cancelamento do benefício, na hipótese de não pagamento de qualquer das parcelas estabelecidas, tendo o débito restabelecido aos valores anteriores a consolidação”. Nos casos de Pessoa Jurídica, poderá ser exigido a “prestação de garantia, real ou fidejussória, esta mediante fiança dos sócios ou de terceiros”. Aos

¹ “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir regulamentos para a fiel execução das mesmas”

contribuintes beneficiados e que estejam em dia com a quitação, teriam o direito a a Certidão com efeito de negativa de débito, informado a existência do parcelamento em questão.

Com relação a remissão, aos créditos não tributários que tratava esta lei seguiriam e que efetuação a quitação integral até o dia 31 de dezembro de 2013 em consonância com a presente legislação, teria a isenção de de 100% (cem por cento) dos juros e multa de mora, mantida a correção pelo IGPM-FGV. Situação semelhante para os contribuintes que dividirem em três parcelas, corrigidas pelo IGPM-FGV após a sua consolidação.

Atualmente, a legislação vigente é a Lei Municipal nº 2.389, de 22/07/2025, sancionada por Jander de Carvalho Thisen, Vice Prefeito no exercício do cargo de Prefeito Municipal, que trata sobre “o o procedimento de cobrança de débitos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa no município de Passo do

Sobrado e dá outras providências”. Os servidores responsáveis pela operação do sistema, envolvidos na cobrança de créditos tanto tributários como não tributários devem considerar: o melhor interesse público; a efetividade e agilidade da cobrança; a economicidade da operação; a prevalência da cobrança extrajudicial; a probabilidade de êxito do Município na demanda judicial; a mitigação de efeitos deletérios na cobrança de créditos nos sujeitos passivos hipossuficientes (Artigo 2 da a Lei Municipal nº 2.389, de 22/07/2025).

É relevante destacar que anteriormente, a cobrança judicial dos créditos tributários e não-tributários de valor reduzido (inferior a 10.000,00 reais) devem esgotar as tentativas de cobrança extrajudicial previstas na presente legislação. O processo de cobrança de créditos devidos ao Município começa a partir do fim do prazo de pagamento previsto em lei e na inscrição do mesmo na dívida ativa e na emissão da correspondente Certidão da Dívida Ativa (CDA). Segundo o artigo 5º da Lei Municipal nº 2.389, de 22/07/2025, a notificação a cerca do crédito devido deverá conter: identificação e endereço do contribuinte; o valor atualizado da dívida; a origem e natureza da dívida; a informação de que o débito poderá ser parcelado; o prazo máximo de 15 (quinze) dias para pagamento ou parcelamento, e; a advertência de que não paga a dívida, serão adotados outros meios de cobrança do débito, inclusive a realização do protesto.

A notificação acima poderá ser realizada via correspondência com aviso de recebimento, por meio eletrônico, incluindo a utilização de aplicativos como o

WhatsApp. Na impossibilidade de notificação do contribuinte através dois meios previstos, será realizado por meio de edital publicado na imprensa oficial do Município, levando em consideração o prazo de 30 dias para o prosseguimento. Após o prazo fixado para comparecimento do sujeito passivo para a renegociação, os documentos são encaminhados para protesto extrajudicial.

O protesto será realizado, preferencialmente por meios eletrônicos através do convênio com o Cartório de Protestos do Rio Grande do Sul. Os operadores do sistema, serão encarregados pela veracidade das informações enviadas a protesto, respondendo administrativamente através de processos administrativos na prática de dolo, omissão ou fraude. Tanto pessoa jurídica como a física são passíveis de protestos para débitos tributários e não tributários junto a fazenda pública municipal. O protesto poderá ser dispensado nas seguintes situações: observado a existência de bens penhoráveis do titular a ser executado; averbação da existência de dívida ativa nos livros de registro de bens e direitos passível a arresto ou penhora; transmissão da inscrição em dívidas ativas aos órgãos que possuem dados e cadastros dos consumidores e aos serviços de proteção de crédito ou equivalentes. Nas duas primeiras situações a certidão atualizada do bem penhorável deve ser anexada na petição inicial da execução fiscal. Os emolumentos e demais custas associadas ao Cartório de Protestos deverá ser pago pelo devedor no ato do protesto ou no parcelamento/quitação do débito.

A cobrança judicial, que ocorre após esgotado os meios extrajudiciais previstos nesta legislação, deve conter, na petição inicial, os seguintes documentos: a certidão de dívida ativa; comprovante de notificação da cobrança extrajudicial; certidão de protesto, se houver; indicação de bens penhoráveis, e; extrato do débito atualizado (Art. 14 da Lei Municipal nº 2.389, de 22/07/2025). Em qualquer fase do processo, a Procuradoria Municipal pode pedir a suspensão do processo em caso de comparecimento de devedor e encaminhamento do parcelamento da dívida e a quitação da primeira parcela.

Na ocorrência de restrição dos bens ou valores no processo de execução, o pedido de liberação das garantias utilizadas antes do parcelamento dos débitos estará sujeito a análise do caso concreto pela Procuradoria levando em conta o melhor interesse público. Além disso, a Procuradoria do Município tem a prerrogativa de abrir

mão de execuções fiscais igual ou inferior a mil e duzentos reais, sujeito à consolidação², caso não haja a ocorrência dos seguintes aspectos: execução fiscal embargada; a execução fiscal estiver com garantia; o crédito estiver com a exigibilidade suspensa. Outro aspecto que pode gerar a desistência do processo judicial é a impossibilidade de cobrança nas vias administrativas.

Por fim, nas execuções fiscais, a a Procuradoria Municipal, fica dispensada de contestar, de oferecer cotrarrrazões ou interpor recursos, na existência de ação ou decisão judicial ou administrativa que versar sobre: tema decidido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça; jurisprudência no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Neste caso, o o Procurador Municipal deverá reconhecer expressamente a procedência do pedido quando citado.

3.2. Panorama atual de processos ajuizados no município

De acordo com a Procuradoria Ger al do Município, no dia 01 de Abril de 2026, existiam 147 processos em tramitação, somando um valor total de R\$ 426.265,65, distribuídos em 123 pessoas físicas ou jurídicas diferentes. Em termos comparativos, o orçamento de Passo do Sobrado (RS) para 2026, conforme o Projeto de Lei nº 071/2025, é de R\$ 49,9 milhões, portanto os processos de dívida ativa do município representam cerca de 0,85% do orçamento previsto para o corrente ano, o maior número de processos em um contribuinte é de 4 ações em tramitação. O processo distribuído mais antigo da relação é de 2002. Enquanto o mais recente é de 2020. Salienta-se que a ausência de ajuizamentos de processos mais recentes é passível de apontamentos do Tribunal de Contas do Estado.

Existem processos da seguinte natureza/assunto: Dívida Ativa; Dívida Ativa não-tributária; Impostos; IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano; ISS/ Imposto sobre Serviços; Multas e demais Sanções; Municipais; Taxa de Coleta de Lixo; Taxa de Licenciamento de Estabelecimento e Taxa de Limpeza Pública. Essa classificação é por critério do respectivo órgão público. Na Tabela 1, consta o montante total e número de processos por natureza e assunto.

² O valor conolidado é a soma das parcelas da dívida ativa municipal, incluindo a correção monetária, juros, multas, verba honorária, encargos contratuais e legais no nome do mesmo contribuinte.

Tabela 1 - Informações gerais sobre os processos de dívida ativa

Natureza/Assunto	Número de Processos	Média por Processo	Total
Dívida Ativa	1	R\$ 862,31	R\$ 862,31
Dívida Ativa não-tributária	15	R\$ 7.616,94	R\$ 114.254,03
Impostos	75	R\$ 1.586,22	R\$ 118.966,72
IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano	19	R\$ 4.365,00	R\$ 82.934,91
ISS/ Imposto sobre Serviços	8	R\$ 3.206,30	R\$ 25.650,41
Multas e demais Sanções	1	R\$ 29.127,94	R\$ 29.127,94
Municipais	7	R\$ 2.150,14	R\$ 15.051,01
Taxa de Coleta de Lixo	19	R\$ 1.918,41	R\$ 36.449,71
Taxa de Licenciamento de Estabelecimento	1	R\$ 848,27	R\$ 848,27
Taxa de Limpeza Pública	1	R\$ 2.120,34	R\$ 2.120,34
Total	147	R\$ 2.899,77	R\$ 426.265,65

Fonte: Elaborado pelo autora com base em dados obtidos no Sistema do E-Proc (2026).

Uma outra análise pertinente refere-se ao ano de distribuição dos processos e o respectivo montante por ano (TABELA 2). Um dado importante é que 51,5% do montante total das causas foi distribuído no ano de 2020.

Tabela 2 - Informações gerais sobre os processos por ano, participação e montante total

Ano	Processo	R\$ Total	% Total
2002	2	R\$ 4.544,73	1,07
2006	4	R\$ 10.754,77	2,52
2009	15	R\$ 19.116,63	4,48
2010	2	R\$ 9.286,29	2,18
2012	3	R\$ 1.907,63	0,45
2014	36	R\$ 44.272,82	10,39
2015	12	R\$ 28.600,13	6,71
2016	38	R\$ 65.095,48	15,27
2017	9	R\$ 24.667,64	5,79
2020	26	R\$ 218.019,53	51,15
Total	147	R\$ 426.265,65	100,00

Fonte: Elaborado pelo autora com base em dados obtidos no Sistema do E-Proc (2026).

Na presente análise foi verificado vinte diferentes estágios do processo, tais como: Alterado o assunto processual; Comunicação eletrônica recebida - decisão proferida em; Comunicação eletrônica recebida – distribuído; Conclusos para decisão/despacho; Confirmada a intimação eletrônica; Cumprimento de Suspensão ou Sobrestamento; Decorrido prazo; Expedida/certificada a intimação eletrônica; Juntada de certidão - alteração do prazo; Juntada de Certidão - Exclusão de advogado/procurador; Juntada de certidão - traslado de peças do processo; Juntada de mandado cumprido negativo; Juntada de ofício cumprido; Juntada de peças digitalizadas; Levantada a suspensão ou sobrestamento dos autos; Petição Protocolada Juntada; Processo Suspenso ou Sobrestado por decisão judicial - Parcelamento do Débito; Publicado no DJEN; Remetidos os Autos; Remetidos os Autos - Custas Matéria da Fazenda; Transitado em Julgado. Para melhor visualização, foi feito uma sistematização dos processos por último evento/estágio (TABELA 3).

Tabela 3 - Processo de Dívida Ativa por último estágio/evento

Último Evento/Estágio	Nº de Processos	Total
Alterado o assunto processual	1	R\$ 15.745,81
Comunicação eletrônica recebida - decisão proferida em	1	R\$ 2.173,21
Comunicação eletrônica recebida - distribuído	1	R\$ 680,58
Conclusos para decisão/despacho	37	R\$ 99.286,32
Confirmada a intimação eletrônica	29	R\$ 47.794,79
Cumprimento de Suspensão ou Sobrestamento	8	R\$ 19.749,62
Decorrido prazo	2	R\$ 31.854,72
Expedida/certificada a intimação eletrônica	3	R\$ 8.150,21
Juntada de certidão - alteração do prazo	1	R\$ 6.972,15
Juntada de Certidão - Exclusão de advogado/procurador	1	R\$ 725,88
Juntada de certidão - traslado de peças do processo	1	R\$ 652,84
Juntada de mandado cumprido negativo	1	R\$ 4.093,73
Juntada de ofício cumprido	1	R\$ 3.168,69
Juntada de peças digitalizadas	1	R\$ 3.974,19
Levantada a suspensão ou sobrestamento dos autos	12	R\$ 36.790,11
Petição Protocolada Juntada	37	R\$ 121.091,19
Processo Suspenso ou Sobrestado por decisão judicial - Parcelamento do Débito	2	R\$ 7.884,09
Publicado no DJEN	2	R\$ 7.164,71
Remetidos os Autos	3	R\$ 4.891,14
Remetidos os Autos - Custas Matéria da Fazenda	1	R\$ 1.190,78
Transitado em Julgado	2	R\$ 2.230,89
Total	147	R\$ 426.265,65

Fonte: Elaborado pelo autora com base em dados obtidos no Sistema do E-Proc (2026).

3.3. Realização de programa de recuperação fiscal dos anos de 2022 a 2025

Em análise dos 4 (quatro) anos, buscou-se verificar no Município de Passo do Sobrado a criação de legislação de Programa de Recuperação Fiscal - REFIS, e como que no decorrer dos anos, as leis possibilitaram as várias formas de pagamento,

considerando que cada ano houveram ofertas diferentes para quitação dos débitos. O objetivo central da criação de leis municipais para recuperação dos créditos, é ajudar os contribuintes a quitar as dívidas pendentes e regularizar créditos tributários e não tributários, os quais, por algum motivo não conseguiram cumprir com suas obrigações pecuniárias.

Neste contexto, ao analisar a legislação de 2022, a qual previa a recuperação fiscal, buscou-se entender a justificativa do Poder Executivo na criação da Lei Municipal nº 2.099/2022, denota-se que o objetivo foi enfrentar as dificuldades de arrecadação do Município, especialmente diante da existência de elevado volume de créditos tributários e não tributários em situação de inadimplência, com a concessão de descontos em juros e multas e possibilidade de parcelamento dos débitos. A lei preveu as modalidades de pagamentos, escalonado de parcelamentos, conforme disposto no art. 2º, §4º.

Previu que na possibilidade do pagamento à vista ensejaria a remissão integral (100%) dos juros e da multa moratória, nos termos do inciso II, ao passo que o parcelamento em até 12 (doze) parcelas garantiria desconto de 80% sobre tais encargos, conforme inciso III. Já o parcelamento entre 13 (treze) e 24 (vinte e quatro) parcelas implicaria redução de 60%, nos termos do inciso IV, enquanto o parcelamento entre 25 (vinte e cinco) e 36 (trinta e seis) parcelas resultaria em desconto de 40%, conforme inciso V (TABELA 4). Ademais, a legislação fixou valores mínimos para as parcelas, sendo R\$ 50,00 para pessoa física e R\$ 100,00 para pessoa jurídica, conforme inciso VI do mesmo dispositivo. Importante ressaltar que, nos termos do art. 2º, §3º, a consolidação do débito abrangeu a totalidade das obrigações do contribuinte, incluindo principal, juros, multas e demais encargos legais, permitindo, contudo, a indicação dos débitos a serem parcelados.

Ao proceder a análise comparativa das leis municipais atinentes aos programas de recuperação de créditos fiscais ao longo de quatro exercícios financeiros consecutivos, no que se refere ao ano de 2023, constatou-se que o Município de Passo do Sobrado, promoveu a reedição de legislação com conteúdo substancialmente idêntico ao ano anterior (2022). Em ambos os anos, as leis instituídas mantiveram a mesma estrutura normativa, condições de parcelamento e percentuais de remissão de juros e multas, evidenciando a ausência de inovação.

Tabela 4 - Descontos previstos a partir da forma de pagamento nos anos de 2022 e 2023

Forma de Pagamento	Desconto (2022)	Desconto (2023)
A vista – 1 Parcela	100%	100%
Até 12 parcelas	80%	80%
13 a 24 parcelas	60%	60%
25 a 36 parcelas	40%	40%

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Já no exercício de 2024, obtem-se a ausência de lei destinada a reedição de programa de recuperação de créditos fiscais (REFIS). Quando analisada em conjunto com os dois anos anteriores.

Em 2025, o Município promoveu novamente lei de recuperação de créditos tributários e não tributários por meio da Lei Municipal nº 2.369/2025, com a concessão de remissão de juros e multa moratória sobre débitos inscritos em dívida ativa.

Se mostra da justificativa apresentada pelo Executivo que o intuito da criação se da para o adimplemento por condições mais vantajosas, ainda, que a adoção de destes programas, já apresentou resultados positivos em exercícios anteriores, e que o último tinha de dado no ano de 2023.

Tabela 5 - Descontos previstos a partir da forma de pagamento em 2025

Forma de Pagamento	Desconto em Juros	Desconto em Multa
À vista – 1 Parcela	100%	100%
Até 12 parcelas	80%	80%
13 a 24 parcelas	60%	60%
25 a 36 parcelas	40%	40%

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

As modalidades de pagamento previstas na Lei Municipal nº 2.369/2025 encontram-se no art. 2º, o qual estabelece os percentuais de remissão de juros de mora e multa moratória (Tabela 5). Neste sentido, dispõe o caput do art. 2º que os contribuintes poderão aderir ao benefício até a data estipulada, sendo que o pagamento à vista enseja a remissão integral de 100% dos juros e da multa moratória. O parcelamento em até 12 (doze) parcelas mensais e consecutivas

garante desconto de 80% sobre tais encargos, enquanto o parcelamento em até 24 (vinte e quatro) parcelas implica redução de 60%, e o parcelamento em até 36 (trinta e seis) parcelas resulta em desconto de 40%, conforme constante no próprio art. 2º. Ademais, nos termos do art. 3º, o parcelamento fica condicionado ao pagamento inicial correspondente a 10% do valor total da dívida, conforme caput, sendo que o §1º do referido artigo estabelece a incidência de juros de 1% ao mês sobre as parcelas e fixa os valores mínimos, enquanto o §3º prevê a perda do benefício em caso de inadimplemento de três parcelas, consecutivas ou intercaladas, evidenciando a estrutura normativa que regula as condições e consequências da adesão ao programa.

3.4. Diferença dos anos de 2022, 2023 e 2025 na justificativa da criação de leis e as modalidades de pagamentos

Buscou-se a diferença da criação das leis, e verificou-se que em dois anos consecutivos foram objetos da mesma finalidade, em 2024 não houve lei que tratasse do tema, e em 2025 tratou-se de legislação diferente dos anos anteriores.

Tabela 6 - Comparativo das modalidades de pagamento 2022/2023 e 2025

Critério	Lei 2022/2023	Lei 2025
A vista – 1 Parcela	100%	100%
Até 12 parcelas	80%	80%
13 a 24 parcelas	60%	60%
25 a 36 parcelas	40%	40%
Entrada Inicial	Não exigido	Exigência de 10%
Juros do Parcelamento	Não previsto	1º ao mês
Critério Social	Não previsto	Benefícios para os inscritos no CadÚnico
Estrutura do Programa	Identica nos dois anos	Mantida com ajustes

Fonte: Elaborado pela autora (2026).

Agora, detalhando cada ano, em 2022 e 2023, não havia exigência de pagamento de entrada para adesão ao programa de recuperação fiscal, assim como não havia previsão de incidência de juros sobre as parcelas, ao passo que, na Lei Municipal nº 2.369/2025, passou-se a exigir o pagamento inicial correspondente a 10% do valor total da dívida como condição para o parcelamento, e estabeleceu a aplicação de juros de 1% ao mês sobre o saldo parcelado. Outro ponto importante, é que no ano de 2025 previu-se tratamento diferenciado para contribuintes em situação de

vulnerabilidade social, uma vez que a lei passou a contemplar os inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), dispensando-os do pagamento da entrada inicial (Tabela 6).

3.5. Parcelamento de Débitos Municipais - Lei Complementar nº 016/2021

Ao analisar os diversos meios de adimplemento de débitos junto ao ente municipal, verificou-se a criação da lei complementar nº 016, de 11 de março de 2021, do município de passo do sobrado/rs, a qual institui um regime jurídico permanente de parcelamento de créditos tributários e não tributários. A referida norma permite ao contribuinte a regularização de débitos vencidos e não pagos, inscritos ou não em dívida ativa, mediante diferentes formas de adimplemento.

Nos termos do art. 1º da referida lei, “esta lei complementar regula o pagamento à vista ou parcelado de créditos tributários e não tributários, vencidos e não pagos, inscritos ou não na dívida ativa do município e estabelece normas e condições pertinentes”. Complementarmente, o art. 6º dispõe que “o parcelamento de que trata esta lei complementar poderá ser formalizado em até 120 (cento e vinte) parcelas mensais e consecutivas”, enquanto o art. 7º estabelece as condições financeiras aplicáveis às modalidades de parcelamento, incluindo a incidência de juros conforme o número de parcelas e a possibilidade de benefícios em hipóteses específicas.

Nesse contexto, observa-se que a legislação municipal prevê múltiplas formas de adimplemento, permitindo ao contribuinte optar pelo pagamento integral à vista ou pelo parcelamento do débito em diferentes condições, conforme sua capacidade econômica. O que evidencia a flexibilização dos mecanismos de cobrança, ao mesmo tempo em que mantém critérios objetivos e segurança jurídica na relação entre o fisco municipal e o contribuinte.

3.6. Importância das legislações municipal na extinção dos créditos e ações judiciais

Para que se haja uma efetividade maior na arrecadação dos débitos em dívida ativa, denota-se de grande importância a criação de leis que possibilitam oportunidades aos contribuintes para quitação de suas dívidas junto ao Poder Público Municipal. Da análise feita, evidencia que tais mecanismos contribuem de forma

significativa na arrecadação municipal, isso porque, ao oferecer condições que facilitam o pagamento, seja em desconto de juros e multas e possibilidade maior de parcelamento, o Município amplia chances de recebimento dos valores, o que, talvez se não houvesse essa possibilidade, não receberia nada.

Dentre as principais vantagens, destaca-se a redução de necessidade de ajuizamento de execuções fiscais, e todavia, dos custos processuais que se dão no meio do processo. Além disso, tais programas de recuperação do crédito, contribuem para extinções das ações já em andamento, reduzindo o tempo de tramitação, e permite melhor aproveitamento da força de trabalho dos servidores públicos nas movimentações processuais, que em muitas vezes não conseguem localizar bens passíveis de penhora, e o processo fica retornado sempre sem que haja efetividade.

Contudo, sob uma perspectiva prática, observa-se que nem todos os contribuintes mantêm o cumprimento integral dos parcelamentos, sendo recorrente a situação em que há o pagamento da primeira parcela, seguido de inadimplemento das demais. Diante disso, destaca-se a relevância da Lei Municipal nº 2.369/2025, a qual passou a exigir o pagamento de entrada correspondente a percentual do débito como condição para a formalização do parcelamento, o que tende a conferir maior comprometimento por parte do contribuinte e reduzir a inadimplência subsequente.

De acordo com o art. 3º da Lei Municipal nº 2.369/2025, o parcelamento fica condicionado ao pagamento inicial correspondente a 10% do valor total da dívida, configurando requisito para a formalização da adesão ao programa. Tal previsão, aliada à incidência de juros de 1% ao mês sobre as parcelas (art. 3º, §1º) e à possibilidade de perda do benefício em caso de inadimplemento (art. 3º, §3º), demonstra que a legislação buscou conferir maior efetividade ao cumprimento das obrigações assumidas pelos contribuintes.

4. TEMA Nº 1.184 DO STF E RESOLUÇÃO Nº. 547 DO CNJ, LEI MUNICIPAL Nº2.389/2025, PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

O presente capítulo analisa a racionalização das execuções fiscais de pequeno valor, especialmente diante do entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1.184 da repercussão geral e da Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça. Ainda, aborda-se a forma como o Município de Passo do Sobrado realiza o ajuizamento dessas ações, destacando o limite mínimo de valor estabelecido pela Lei Municipal nº 2.389/2025 para o ingresso das execuções fiscais.

Além disso, busca-se examinar o instituto da prescrição intercorrente no âmbito das execuções fiscais, especialmente nas hipóteses em que, após o ajuizamento da ação, não são localizados bens passíveis de penhora ou o próprio devedor, circunstâncias que podem resultar na suspensão e posterior extinção do processo.

4.1. Execuções fiscais de pequeno valor, resolução nº. 547 do CNJ e as medidas adotadas pelo município de Passo do Sobrado através da Lei Municipal nº. 2.389/2025

A morosidade processual, o congestionamento do Poder Judiciário e a baixa efetividade das execuções fiscais de pequeno valor passaram a demonstrar a necessidade de adoção de mecanismos mais eficientes de cobrança da dívida ativa. Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema nº 1.184 da repercussão geral, consolidou entendimento no seguinte sentido: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa.”

O entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal representa importante mudança na forma de tratamento das execuções fiscais, reconhecendo que a simples existência do crédito tributário não é suficiente para justificar a manutenção indiscriminada de demandas judiciais sem efetiva perspectiva de recuperação do débito. A decisão passou a considerar não apenas o dever estatal de cobrança da dívida ativa, mas também os princípios da eficiência administrativa, economicidade e razoável duração do processo, especialmente nas hipóteses em que os custos operacionais da execução fiscal superam os valores efetivamente recuperados pelo ente público, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547/2024,

estabelecendo diretrizes voltadas à racionalização das execuções fiscais e à redução do elevado número de ações de pequeno valor em tramitação no Poder Judiciário, ao qual passou a representar importante mecanismo de desjudicialização da cobrança tributária, priorizando a utilização de medidas administrativas e extrajudiciais antes do ajuizamento das execuções fiscais.

O artigo 1º da Resolução nº 547/2024 dispõe: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa.”

Já o §1º do referido dispositivo estabelece: “Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 quando não houver movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não sejam localizados bens penhoráveis.”

A própria Resolução do Conselho Nacional de Justiça reconhece a baixa efetividade de inúmeras execuções fiscais de pequeno valor, principalmente nos casos em que inexistem bens passíveis de penhora ou qualquer perspectiva concreta de satisfação do crédito tributário. Em diversas situações, mesmo após o ajuizamento da ação judicial, os processos permanecem suspensos por longos períodos sem localização do executado ou de patrimônio suficiente para garantir a execução, contribuindo diretamente para a morosidade processual e o congestionamento do Poder Judiciário.

Com isso, evidencia-se importante avanço na política de desjudicialização das execuções fiscais, uma vez que busca reduzir o ajuizamento indiscriminado de ações de pequeno valor econômico sem efetiva utilidade prática. A medida procura incentivar a adoção de mecanismos administrativos e extrajudiciais de cobrança, evitando que o Poder Judiciário permaneça sobrecarregado com demandas que possuem reduzida perspectiva de recuperação do crédito tributário.

Nesse sentido, o §3º do artigo 1º da Resolução nº 547/2024 dispõe:

“A extinção da execução fiscal não impede novo ajuizamento, desde que encontrados posteriormente bens penhoráveis e não consumada a prescrição.”

Observa-se que a resolução não extingue definitivamente o direito de cobrança do crédito tributário, mas apenas reconhece a ausência momentânea de interesse processual diante da inexistência de utilidade prática da execução fiscal em

andamento. Assim, caso posteriormente sejam localizados bens penhoráveis em nome do executado, poderá haver novo ajuizamento da demanda, desde que não tenha ocorrido a prescrição do crédito tributário.

A Resolução nº 547/2024 também estabelece a necessidade de adoção prévia de medidas administrativas antes da judicialização da dívida ativa. O artigo 2º prevê: “O ajuizamento da execução fiscal deverá ser precedido de tentativa de solução administrativa do débito.”

Da mesma forma, o artigo 3º dispõe: “O ajuizamento da execução fiscal dependerá, preferencialmente, do prévio protesto da Certidão de Dívida Ativa.”

Os dispositivos demonstram a priorização de mecanismos extrajudiciais de recuperação do crédito tributário, reduzindo o ajuizamento automático de execuções fiscais e estimulando meios administrativos menos onerosos e potencialmente mais eficazes para satisfação da dívida ativa.

Nesse sentido, buscou-se verificar como acontece no Município de Passo do Sobrado, e encontrou-se a Lei Municipal nº 2.389/2025, especialmente no que se refere à racionalização das execuções fiscais de pequeno valor.

O artigo 3º da legislação municipal estabelece que: “Previamente à cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários de baixo valor, deverão ser esgotadas as tentativas de cobrança extrajudicial especificadas na presente Lei.” Já o §1º do referido dispositivo dispõe: “Considera-se crédito tributário e não tributário de baixo valor aquele inferior a R\$ 10.000,00.”

Observa-se que a legislação municipal acompanha a mesma lógica estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça, reconhecendo que os créditos tributários de pequeno valor devem ser submetidos previamente a mecanismos administrativos e extrajudiciais de cobrança antes do ajuizamento da execução fiscal. A norma municipal demonstra a economicidade da cobrança judicial e com a redução da movimentação desnecessária do Poder Judiciário em demandas sem efetiva perspectiva de recuperação do crédito tributário.

Além disso, a Lei Municipal nº 2.389/2025 também prevê instrumentos específicos de recuperação administrativa da dívida ativa, como parcelamentos fiscais, protesto da Certidão de Dívida Ativa e utilização de meios eletrônicos de cobrança administrativa. Tais medidas reforçam a tendência contemporânea de desjudicialização da cobrança tributária, priorizando mecanismos menos onerosos e mais céleres antes da judicialização do débito fiscal.

A legislação municipal ainda estabelece, em seu artigo 17, que: “Fica a Procuradoria do Município autorizada a desistir das execuções fiscais cujo crédito exequendo seja igual ou inferior a R\$ 1.200,00.”

Tal previsão demonstra que o próprio Município de Passo do Sobrado reconhece a necessidade de adoção de critérios de eficiência administrativa e economicidade no ajuizamento e manutenção das execuções fiscais, evitando a continuidade de processos cujo custo operacional possa superar o benefício econômico efetivamente alcançado pelo ente público.

Dessa forma, tanto o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 1.184 quanto a Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça e a Lei Municipal nº 2.389/2025 do Município de Passo do Sobrado demonstram uma nova diretriz voltada à racionalização e desjudicialização das execuções fiscais, priorizando medidas administrativas e extrajudiciais de cobrança, especialmente nos casos de créditos tributários de pequeno valor e reduzida perspectiva de satisfação da obrigação tributária.

4.2. Prescrição Intercorrente e a extinção das execuções fiscais sem a localização de bens penhoráveis em nome do devedor

Apesar da adoção de mecanismos administrativos e extrajudiciais de cobrança da dívida ativa, como parcelamentos fiscais, protesto da Certidão de Dívida Ativa, notificações administrativas e demais medidas de recuperação do crédito tributário, em diversas situações o Município ainda realiza o ajuizamento da execução fiscal com o objetivo de buscar a satisfação judicial da obrigação tributária e evitar a ocorrência da prescrição do crédito. Contudo, mesmo após o ingresso da ação judicial, é possível que a execução fiscal permaneça sem efetividade prática, principalmente nas hipóteses em que não são localizados bens passíveis de penhora em nome do executado ou quando o próprio devedor não é encontrado para fins de citação.

Nesse contexto, destaca-se o instituto da prescrição intercorrente no processo de execução fiscal, previsto no artigo 40 da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal), especialmente em situações conhecidas como “execuções frustradas”, nas quais não há localização de patrimônio suficiente para garantir a satisfação do crédito tributário.

O artigo 40 da Lei de Execução Fiscal estabelece que: “O Juiz suspenderá o curso da execução, enquanto não for localizado o devedor ou encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora.”

Já o §2º do referido dispositivo dispõe que: “Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano, sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos.”

Observa-se que, diante da inexistência de bens penhoráveis ou da não localização do executado, o processo de execução fiscal permanece suspenso pelo prazo de um ano. Após esse período, inicia-se a contagem do prazo prescricional intercorrente, podendo ocorrer posteriormente a extinção da execução fiscal em razão da prescrição. Nesse sentido, a Súmula 314 do Superior Tribunal de Justiça estabelece que: “Em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente.”

A prescrição intercorrente demonstra que, mesmo após o ajuizamento da execução fiscal pelo Município, a demanda judicial pode perder sua efetividade prática diante da ausência de patrimônio passível de constrição judicial. Em muitos casos, apesar das tentativas de cobrança promovidas pela Fazenda Pública, não são encontrados bens suficientes para garantir a satisfação do crédito tributário, ocasionando a paralisação do processo executivo por longos períodos.

O Código de Processo Civil também disciplina as hipóteses de suspensão da execução em situações de inexistência de bens penhoráveis. O artigo 921, inciso III, do Código de Processo Civil dispõe que: “Suspende-se a execução quando o executado não possuir bens penhoráveis.”

Além disso, o §4º do artigo 921 estabelece que: “Decorrido o prazo de que trata o §1º sem manifestação do exequente, começa a correr o prazo de prescrição intercorrente.”

Já o §5º do referido dispositivo prevê que: “O juiz, depois de ouvidas as partes, no prazo de 15 (quinze) dias, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e extinguir o processo.”

Dessa forma, verifica-se que o reconhecimento da prescrição intercorrente pode ocorrer inclusive de ofício pelo magistrado, desde que garantida prévia manifestação das partes. A previsão busca evitar a perpetuação de execuções fiscais sem efetiva

perspectiva de recuperação do crédito tributário, especialmente nos casos em que inexistem bens penhoráveis ou movimentação útil do processo.

Dessa forma, observa-se que, embora os Municípios adotem medidas administrativas e extrajudiciais antes do ajuizamento da execução fiscal, ainda assim podem ocorrer situações em que a ação judicial seja proposta e, posteriormente, extinta em razão da inexistência de bens passíveis de penhora ou pela ocorrência da prescrição intercorrente.

Assim, a prescrição intercorrente demonstra limitação prática da execução fiscal como instrumento de recuperação do crédito tributário, evidenciando que nem sempre o ajuizamento da ação judicial resulta em efetiva satisfação da dívida ativa.

5. INEXIGIBILIDADE DE DÉBITO PRESCRITO E OS EFEITOS DA PRESCRIÇÃO NO ENTENDIMENTO DO STJ

O presente capítulo analisa os efeitos da prescrição sobre a exigibilidade das dívidas e a manutenção do registro do devedor na plataforma Serasa Limpa Nome. Inicialmente, será analisado o Recurso Especial n.º 2.103.726/SP, julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, no qual se discutiu a impossibilidade de cobrança judicial e extrajudicial de débito prescrito, em razão da extinção da pretensão do credor, bem como a necessidade de exclusão do nome do devedor da plataforma Serasa Limpa Nome, e como esse entendimento vem sendo aplicado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, especialmente diante da afetação da matéria ao Tema Repetitivo n.º 1.264 do STJ.

5.1. Recurso Especial n.º 2.103.726/SP

A prescrição consiste na perda da pretensão em razão da inércia do titular do direito durante o prazo estabelecido por lei, nos termos do art. 189 do Código Civil, violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue pela prescrição nos prazos previstos em lei. Consumada a prescrição, o credor perde o poder de exigir coercitivamente o cumprimento da obrigação, tornando a dívida inexigível pela via judicial.

A evolução da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça passou a reconhecer que a prescrição não impede apenas a cobrança judicial, mas também a cobrança extrajudicial do débito, por atingir a própria pretensão do credor. Nesse contexto, o Recurso Especial n.º 2.103.726/SP (2023/0364030-5), de relatoria da Ministra Nancy Andrighi, apreciou não apenas a inexigibilidade judicial e extrajudicial da dívida prescrita, mas também a possibilidade de manutenção do nome do devedor na plataforma Serasa Limpa Nome após o reconhecimento da prescrição, conforme passa a ser analisado.

RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE DÉBITO PRESCRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO. COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE DÍVIDA PRESCRITA. IMPOSSIBILIDADE. SERASA LIMPA NOME. RETIRADA DO NOME DO DEVEDOR. DESNECESSIDADE. 1. Ação de conhecimento, ajuizada em

15/1/2022, da qual foi extraído o presente recurso especial, interposto em 28/2/2023 e concluso ao gabinete em 7/11/2023. 2. O propósito recursal consiste em determinar se: a) o reconhecimento da prescrição impede a cobrança extrajudicial do débito; e b) a prescrição da dívida impõe a retirada do nome do devedor da plataforma Serasa Limpa Nome. 3. “Se a pretensão é o poder de exigir o cumprimento da prestação, uma vez paralisada em razão da prescrição, não será mais possível exigir o referido comportamento do devedor, ou seja, não será mais possível cobrar a dívida. Logo, o reconhecimento da prescrição da pretensão impede tanto a cobrança judicial quanto a cobrança extrajudicial do débito” (REsp n. 2.088.100/SP, Terceira Turma, julgado em 17/10/2023, DJe de 23/10/2023). 4. O chamado “Serasa Limpa Nome” consiste em plataforma por meio da qual credores conveniados informam dívidas – prescritas ou não – passíveis de transação com o objetivo de facilitar a negociação e a quitação de débitos pendentes, normalmente com substanciosos descontos. Não se trata de cadastro negativo e não impacta no score de crédito do consumidor, sendo acessível somente ao credor e ao devedor mediante login e senha próprios. 5. A prescrição da pretensão não implica a extinção do crédito (direito subjetivo), que continua a existir à espera do adimplemento voluntário ou de eventual renúncia à prescrição. 6. A prescrição da pretensão não implica a obrigação de retirada do nome do devedor da plataforma Serasa Limpa Nome, pois a mera inclusão não configura cobrança. Documento eletrônico VDA41539563 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006 Signatário(a): FÁTIMA NANCY ANDRIGHI Assinado em: 15/05/2024 18:08:32 Código de Controle do Documento: d8e7f437-8fb9-4aae-a7f9-e417a9814f71 7. Na espécie, merece reforma o acórdão recorrido tão somente no que diz respeito à possibilidade de cobrança extrajudicial de dívida prescrita, pois, nos termos do entendimento já fixado por esta Terceira Turma, não é lícita a referida cobrança, não havendo, todavia, a obrigação de retirada do nome do devedor da plataforma Serasa Limpa Nome. 8. Recurso especial parcialmente provido para declarar a inexigibilidade judicial e extrajudicial da dívida apontada na inicial em virtude da prescrição.

O Recurso Especial n.º 2.103.726/SP teve origem em ação declaratória de inexigibilidade de débito prescrito c/c obrigação de fazer, proposta pelo consumidor VLADMIR BONANI, que buscou o reconhecimento da prescrição da dívida, a impossibilidade de cobrança extrajudicial e a exclusão de seu nome da plataforma Serasa Limpa Nome, conforme relatório do STJ:

Recurso especial interposto em: 28/2/2023.

Concluso ao gabinete em: 7/11/2023.

Ação: “declaratória de inexigibilidade de débitos (por prescrição) c/c obrigação de fazer” (fl. 1).

Sentença: julgou improcedentes os pedidos, extinguindo o processo com fundamento no art. 487, I, do Código de Processo Civil.

Acórdão: por unanimidade, negou provimento à apelação, nos termos da seguinte ementa:

AÇÃO DECLARATÓRIA C.C OBRIGAÇÃO DE FAZER - Autor que alega estar sofrendo cobranças extrajudiciais de dívida indevida, bem como defende que seu nome está incluso em cadastro contendo informações

negativas decorrentes de tal débito - Sentença de improcedência – Insurgência do requerente - Descabimento Hipótese em que o débito consta apenas da seção "Serasa Limpa Nome" do site de entidade mantenedora de cadastro restritivo, destinada à negociação de débitos existentes, mas não necessariamente negativados O reconhecimento da prescrição não impede que o réu veicule cobranças extrajudiciais - Ademais, inexistem nos autos elementos capazes de demonstrar que as cobranças extrajudiciais são realizadas de forma abusiva - Exercício regular do direito (CC, art. 188, I) - RECURSO NÃO PROVIDO. (fl. 201)

Embargos de declaração: opostos, foram rejeitados (fls. 345-349).

Recurso especial: alega, em síntese, além de divergência jurisprudencial, ofensa ao art. 206, §5º, I, do Código Civil e ao art. 43, §1º e 84, do Código de Defesa do Consumidor, ao argumento de que:

- a) deve ser declarada a inexigibilidade do débito indicado na inicial por se tratar de dívida prescrita, não podendo o consumidor ser cobrado ainda que extrajudicialmente;
- b) a recorrida deve ser condenada a retirar o nome do recorrente da plataforma Serasa Limpa Nome Prévio juízo de admissibilidade: o TJSP admitiu o recurso especial interposto (fls. 360-361). É o relatório.

A partir da controversia apresentada, o STJ analisou se o reconhecimento da prescrição impede a cobrança extrajudicial do débito e se a prescrição da dívida impõe a retirada do nome do consumidor da plataforma Serasa Limpa Nome.

Na primeira parte da fundamentação do julgamento a Relatora inicialmente realizou a distinção entre o caso concreto e os precedentes firmados nos Recursos Especiais n.º 2.094.303/SP e n.º 2.088.100/SP. Segundo destacado no voto, os julgamentos anteriores tiveram por objeto exclusivamente a análise da possibilidade de cobrança extrajudicial de dívida prescrita, não abrangendo discussão acerca da permanência das informações do débito na plataforma Serasa Limpa Nome.

Naqueles precedentes, a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a prescrição da pretensão impede qualquer forma de cobrança da dívida, seja judicial ou extrajudicial. Nesse sentido, por unanimidade consignou-se que:

“se a pretensão é o poder de exigir o cumprimento da prestação, uma vez paralisada em razão da prescrição, não será mais possível exigir o referido comportamento do devedor, ou seja, não será mais possível cobrar a dívida. Logo, o reconhecimento da prescrição da pretensão impede tanto a cobrança judicial quanto a cobrança extrajudicial do débito” (REsp n.º 2.088.100/SP, Terceira Turma, julgado em 17/10/2023, DJe de 23/10/2023).

Contudo, o caso do julgamento apresentado no recurso especial é questão adicional, consistente em verificar se a prescrição da dívida também impõe a exclusão do nome do consumidor da plataforma Serasa Limpa Nome. Assim, no recurso

especial aqui apresentado, não substituiu os precedentes anteriores, mas complementou a construção já existente acerca dos efeitos da prescrição sobre os débitos mantidos em plataformas de negociação de dívidas.

O segundo ponto que se tratou na fundamentação foi sobre a impossibilidade de cobrança extrajudicial de dívida prescrita, ao qual a Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça já havia consolidado o entendimento de que a prescrição extingue a pretensão do credor, impedindo não apenas a cobrança judicial, mas também a cobrança extrajudicial da dívida, ao julgar os Recursos Especiais n.º REsp 2.088.100/SP e REsp 2.094.303/SP, ao qual o precedente ficou ementado:

DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXIGIBILIDADE DE DÉBITO PRESCRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO. INSTITUTO DE DIREITO MATERIAL. DEFINIÇÃO. PLANO DA EFICÁCIA. PRINCÍPIO DA INDIFERENÇA DAS VIAS. PRESCRIÇÃO QUE NÃO ATINGE O DIREITO SUBJETIVO. COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE DÍVIDA PRESCRITA. IMPOSSIBILIDADE. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO ESTADUAL. 1. Ação de conhecimento, por meio da qual se pretende o reconhecimento da prescrição, bem como a declaração judicial de inexigibilidade do débito, ajuizada em 4/8/2021, da qual foi extraído o presente recurso especial, interposto em 26/9/2022 e concluso ao gabinete em 3/8/2023. 2. O propósito recursal consiste em decidir se o reconhecimento da prescrição impede a cobrança extrajudicial do débito. 3. Inovando em relação à ordem jurídica anterior, o art. 189 do Código Civil de 2002 estabelece, expressamente, que o alvo da prescrição é a pretensão, instituto de direito material, compreendido como o poder de exigir um comportamento positivo ou negativo da outra parte da relação jurídica. 4. A pretensão não se confunde com o direito subjetivo, categoria estática, que ganha contornos de dinamicidade com o surgimento da pretensão. Como consequência, é possível a existência de direito subjetivo sem pretensão ou com pretensão paralisada. 5. A pretensão se submete ao princípio da indiferença das vias, podendo ser exercida tanto judicial, quanto extrajudicialmente. Ao cobrar extrajudicialmente o devedor, o credor está, efetivamente, exercendo sua pretensão, ainda que fora do processo. 6. Se a pretensão é o poder de exigir o cumprimento da prestação, uma vez paralisada em razão da prescrição, não será mais possível exigir o referido comportamento do devedor, ou seja, não será mais possível cobrar a dívida. Logo, o reconhecimento da prescrição da pretensão impede tanto a cobrança judicial quanto a cobrança extrajudicial do débito. 7. Hipótese em que as instâncias ordinárias consignaram ser incontroversa a prescrição da pretensão do credor, devendo-se concluir pela impossibilidade de cobrança do débito, judicial ou extrajudicialmente, impondo-se a manutenção do acórdão recorrido. 8. Recurso especial conhecido e desprovido. (REsp n. 2.088.100/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 17/10/2023, DJe de 23/10/2023.)

O precedente já consolidado pelo STJ estabelece que é possível a existência de direito subjetivo sem pretensão ou com a pretensão paralisada pela prescrição. Ademais, reconhece que a pretensão se submete ao princípio da indiferença das vias,

podendo ser exercida tanto judicial quanto extrajudicialmente. Dessa forma, sendo a pretensão o poder jurídico de exigir o cumprimento da obrigação, uma vez paralisada em razão da prescrição, torna-se inviável a cobrança do débito por qualquer meio, seja judicial ou extrajudicial.

Assim, a decisão do recurso especial merece o mesmo entendimento já firmado, sendo esta a fundamentação da relatora Ministra Nancy Andrighi no que se diz respeito a esta controvérsia.

O último ponto do qual se tratou a fundamentação foi sobre da desnecessidade de retirada do nome do devedor da plataforma serasa limpa nome, A Corte concluiu que não há relação necessária entre a prescrição da pretensão e a exclusão do registro existente nessa plataforma. Isso porque o Serasa Limpa Nome não constitui cadastro de inadimplentes nem mecanismo de cobrança, mas sim um ambiente privado de negociação acessível apenas ao credor e ao devedor, destinado à facilitação de acordos para quitação de débitos, prescritos ou não.

O STJ destacou que a utilização da plataforma depende exclusivamente da vontade do devedor, que pode optar por acessar ou não o sistema para verificar propostas de negociação, inexistindo qualquer forma de constrangimento ou exigência de pagamento. Ademais, ressaltou-se que a prescrição extingue apenas a pretensão de cobrança, mas não o crédito em si, que continua a existir juridicamente e pode ser objeto de pagamento voluntário ou de renúncia à prescrição pelo devedor. Dessa forma, a manutenção da informação relativa à dívida na plataforma não altera a condição jurídica do débito nem configura prática de cobrança extrajudicial.

A Terceira Turma reafirmou que o que é efetivamente vedado pela jurisprudência é a cobrança judicial ou extrajudicial da dívida prescrita, por meio de ações judiciais e medidas extrajudiciais, seja por meio de telefonemas, e-mail, mensagens de texto de celular (SMS e Whatsapp) ou inscrição em cadastros restritivos capazes de afetar o score de crédito do consumidor. Contudo, entendeu que a simples permanência do nome do devedor no Serasa Limpa Nome não produz esses efeitos e, por essa razão, não viola os efeitos da prescrição. Assim, a prescrição impede a exigibilidade da dívida, mas não impede a manutenção de seu registro em plataforma de negociação privada, desde que tal registro não seja utilizado como forma indireta de cobrança nem gere restrições ao crédito do consumidor.

Da Hipótese sob julgamento, a Corte decidiu para reforma do acórdão objeto do recurso especial, no seguinte sentido:

21. Nesse contexto, merece reforma o acórdão recorrido tão somente no que diz respeito à possibilidade de cobrança extrajudicial de dívida prescrita, pois, nos termos do entendimento já fixado por esta Terceira Turma, não é lícita a referida cobrança.

22. Por outro lado, conforme fundamentação acima, a prescrição da dívida não implica a necessidade de retirada do nome do devedor da plataforma Serasa Limpa Nome, estando o acórdão estadual, neste ponto, em harmonia com o entendimento ora defendido.

E do dispositivo foi dado parcial provimento ao recurso:

Forte nessas razões, DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso tão somente para declarar a inexigibilidade judicial e extrajudicial da dívida apontada na inicial em virtude da prescrição.
Deixo de fixar honorários advocatícios, tendo em vista o parcial provimento do recurso especial.

Embora o REsp n.º 2.103.726/SP tenha reconhecido a impossibilidade de cobrança judicial e extrajudicial de dívida prescrita, mantendo, contudo, a possibilidade de permanência do débito na plataforma Serasa Limpa Nome, a matéria ainda não se encontra definitivamente encerrada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Isso porque a Segunda Seção afetou o Tema Repetitivo n.º 1264, destinado a definir se a dívida prescrita pode ser exigida extrajudicialmente, inclusive mediante sua inscrição em plataformas de negociação e renegociação de débitos. Em razão da relevância e da multiplicidade de processos sobre o tema, foi determinada a suspensão de processos que versem sobre a mesma controvérsia, aguardando-se a fixação de tese vinculante pelo STJ:

Figura 1 – Tema Repetitivo (Parte 1)

Precedentes Qualificados

TEMAS (1)

CONTROVÉRSIAS (0)

IAC (0)

SIRDOR (0)

PUBL (0)

1 documento encontrado

Nesta página: 1 ~ 1

resultados por página

Documento 1

Assuntos

Selecionar

Tema Repetitivo 1264	Situação Afetado	Órgão julgador SEGUNDA SEÇÃO	Ramo do direito DIREITO CIVIL
Questão submetida a julgamento	Definir se a dívida prescrita pode ser exigida extrajudicialmente, inclusive com a inscrição do nome do devedor em plataformas de acordo ou de renegociação de débitos.		
Anotações NUGEPNAC	Dados parcialmente recuperados via sistema Athos . Afetação na sessão eletrônica iniciada em 22/5/2024 e Finalizada em 28/5/2024 (Segunda Seção). Vide Controvérsia n. 578/STJ. TEMA IRDR n. 22/TJRS (IRDR 0032928-62.2021.8.21.7000/RS). TEMA IRDR 9/TJRN (IRDR 0805069-79.2022.8.20.0000/RN). IRDR 0003543-23.2022.8.04.90000/TJAM TEMA IRDR 88/TJMG (IRDR 1.0000.22.184442-6/001/MG) TEMA IRDR 51/TJSP (IRDR 2130741- 65.2021.8.26.0000/SP)		

Fonte: Superior Tribunal de Justiça 2024.

Figura 2 – Tema Repetitivo (Parte 2)

Informações Complementares

Em despacho publicado no DJe de 24/06/2024, o Ministro Relator esclareceu que há determinação de:

a) suspensão, sem exceção, de todos os processos que versem sobre a mesma matéria, sejam individuais ou coletivos, em processamento na primeira ou na segunda instância;

b) suspensão inclusive do processamento dos feitos em que tenha havido a interposição de recurso especial ou de agravo em recurso especial, em tramitação na segunda instância ou no STJ.

★ REsp 2092190/SP PUSH

Tribunal de Origem	TJSPCF	Afetação	11/06/2024
RRC	Sim	Julgado em	-
Relator	JOÃO OTÁVIO DE NORONHA	Acórdão publicado em	-
Embargos de Declaração	-	Trânsito em Julgado	-

REsp 2121593/SP PUSH

Tribunal de Origem	TJSPCF	Afetação	11/06/2024
RRC	Sim	Julgado em	-
Relator	JOÃO OTÁVIO DE NORONHA	Acórdão publicado em	-
Embargos de Declaração	-	Trânsito em Julgado	-

REsp 2122017/SP PUSH

Tribunal de Origem	TJSPCF	Afetação	11/06/2024
RRC	Sim	Julgado em	-
Relator	JOÃO OTÁVIO DE NORONHA	Acórdão publicado em	-
Embargos de Declaração	-	Trânsito em Julgado	-

Última atualização: 16/10/2024

Fonte: Superior Tribunal de Justiça 2024.

Com efeito, observa-se que o entendimento atualmente adotado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul encontra-se alinhado à controvérsia submetida ao Tema Repetitivo n.º 1264 do Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONTRATOS DE CARTÃO DE CRÉDITO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. SUSPENSÃO DO PROCESSO. TEMA 1.264/STJ. I - CASO EM EXAME:

Agravo de instrumento interposto contra decisão proferida em ação declaratória cumulada com pedido de indenização por danos morais, na qual se discute a possibilidade de cobrança extrajudicial de dívida prescrita e a inscrição do nome do devedor em plataformas de renegociação de débitos. II - QUESTÃO EM DISCUSSÃO: A questão em discussão consiste em definir se o processo deve ser suspenso, em razão da afetação da questão acerca da exigibilidade extrajudicial de dívida prescrita pelo Tema 1.264 do STJ. III - RAZÕES DE DECIDIR: 1 - O Superior Tribunal de Justiça afetou o Tema 1264, em recurso repetitivo, para definir se a dívida prescrita pode ser exigida extrajudicialmente, inclusive mediante inscrição em plataformas de renegociação de débitos, determinou a suspensão dos processos que versem sobre idêntica questão de direito (CPC, art. 1.037, II). 2 - A suspensão também se aplica aos casos em que não haja discussão sobre prescrição, mas apenas sobre a existência ou não de débito inscrito em plataformas de renegociação, diante da repercussão direta no interesse de agir e na análise do eventual pedido de indenização por danos morais. IV - TESE DE JULGAMENTO: O processo que discute cobrança extrajudicial de dívida prescrita ou inscrição em plataformas de renegociação de débitos deve ser suspenso, diante da afetação da matéria no Tema 1.264/STJ. V - DISPOSITIVO: AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. UNÂNIME.

(Agravo de Instrumento, Nº 50655841120268217000, Vigésima Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Cairo Roberto Rodrigues Madruga, Julgado em: 30-04-2026).

Em razão do tema 1.264, o STJ determinou a suspensão nacional dos processos que discutam a mesma questão jurídica, até o julgamento definitivo dos recursos repetitivos.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul vem aplicando a determinação de suspensão dos processos que tratam da cobrança extrajudicial de dívidas prescritas e da manutenção de informações em plataformas de renegociação, o que está relacionado com o Tema 1264 do STJ, determinando a manutenção da suspensão do processo até a definição da tese repetitiva.

Assim, embora o REsp n.º 2.103.726/SP tenha reconhecido a inexigibilidade judicial e extrajudicial da dívida prescrita e admitido a permanência do débito no Serasa Limpa Nome, o Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul está suspendendo os tribunais estaduais aguardam a definição definitiva da tese repetitiva, que poderá consolidar nacionalmente o entendimento acerca da matéria.

6. CONCLUSÃO

Diante do estudo desenvolvido ao longo deste trabalho, foi possível analisar de forma abrangente a complexa sistemática que envolve a cobrança da dívida ativa municipal, evidenciando a necessidade premente de conciliar a busca pela arrecadação pública com os princípios constitucionais da eficiência, celeridade e economicidade administrativistas.

Primeiramente, a pesquisa debruçou-se sobre os aspectos iniciais da dívida ativa e a teoria do processo de execução fiscal, disciplinado pela Lei nº 6.830/1980. Compreendeu-se toda a regulamentação do rito, seu funcionamento histórico e as etapas processuais necessárias para a cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários a partir do papel desempenhado pela Certidão de Dívida Ativa (CDA) como título executivo. Constatou-se que, embora o rito judicial confira prerrogativas importantes à Fazenda Pública, o modelo tradicional enfrenta severas críticas devido à sua morosidade estrutural, ao congestionamento que gera no Poder Judiciário e ao alto custo operacional, que muitas vezes supera o próprio valor do crédito perseguido. Em um segundo momento, a abordagem foi direcionada especificamente à realidade prática do Município de Passo do Sobrado/RS. Investigou-se o panorama dos processos ajuizados e analisou-se o impacto de legislações municipais voltadas ao adimplemento de débitos, como os programas de recuperação fiscal (REFIS) implementados nos anos de 2022, 2023 e 2025, além do regime permanente de parcelamento instituído pela Lei Complementar nº 016/2021. A experiência do município demonstrou que a flexibilização das modalidades de pagamento e a oferta de condições facilitadas (como a remissão de multas e juros) são essenciais, pois ampliam significativamente a arrecadação própria e oportunizam a extinção consensual de créditos que poderiam restar frustrados na via judicial.

Por último, fez-se uma breve abordagem acerca das recentes e fundamentais definições de decisão que moldam o cenário atual da desjudicialização. Foram examinados os reflexos do Tema nº 1.184 do Supremo Tribunal Federal e a aplicação da Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que estabeleceram parâmetros para a extinção de execuções fiscais de pequeno valor (inferiores a R\$ 10.000,00) que estejam paralisadas e sem a localização de bens penhoráveis. Nesse compasso, destacou-se a adequação do Município de Passo do Sobrado ao editar a Lei Municipal nº 2.389/2025, incorporando essas diretrizes para otimizar a gestão

processual. Tratou-se também do instituto da prescrição intercorrente como limitador do prolongamento indefinido de execuções infrutíferas , além da análise jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a permanência de dívidas prescritas em plataformas de negociação extrajudicial.

Conclui-se, portanto, que a execução fiscal não deve ser vista como o único ou mais viável caminho para a satisfação do crédito público. O aperfeiçoamento das leis municipais, aliado ao fortalecimento de rotinas administrativas e mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDAs e os programas de parcelamento, demonstra-se como a perspectiva mais promissora, aliviando a sobrecarga do Judiciário e assegurando os recursos necessários à implementação das políticas públicas locais.

REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar; DERZI, Misabel Abreu Machado. **Direito tributário brasileiro**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

BALDIVIESO, Pablo Enrique Carneiro. **A eficiência da execução fiscal sob a perspectiva da análise econômica do Direito**. *Jus Navigandi*, Teresina, 2015. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/40127/a-eficiencia-da-execucao-fiscal-sob-a-perspectiva-da-analise-economica-do-direito>. Acesso em: 22 jun. 2015.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 960, de 17 de dezembro de 1938**. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, em todo o território nacional. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0960.htm. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. **Lei n.º 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 17 jul. 2026.

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

CONSULTOR JURÍDICO. **STF confirma que CNJ pode fixar regras sobre extinção de execuções fiscais**. 21 maio 2026. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-mai-21/stf-confirma-que-cnj-pode-fixar-regras-sobre-extincao-de-execucoes-fiscais/>. Acesso em: 17 jul. 2026.

FUCK, Luciano Felício. **Estado fiscal e Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 2017.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

JOSÉ, Sergio Luiz. **Tabelionato de protesto**. 6. ed. São Paulo: Foco, 2022.

MARTINS, Marcelo Guerra. **Democracia fiscal e seus fundamentos à luz do Direito & Economia**. 2009. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PACHECO, José da Silva. **Evolução do processo civil brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ROVERI, Claudia. A importância da gestão de processos para a Administração Pública. In: **Gestão fiscal municipal: tributação, orçamento e gasto público**. v. 7. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Tema Repetitivo n.º 1.264**. Brasília, DF: STJ. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1264&cod_tema_final=1264. Acesso em: 5 jun. 2026.