



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CURSO DE DIREITO

EDUARDO RIGO KRAUSE

**A (IN)EFETIVIDADE DAS EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS NA COMARCA DE
SANTANA DO LIVRAMENTO**

SANT'ANA DO LIVRAMENTO
2026

EDUARDO RIGO KRAUSE

**A (IN)EFETIVIDADE DAS EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS NA COMARCA DE
SANTANA DO LIVRAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Pampa, como
requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito, sob orientação do
prof. Regel Antônio Ferrazza.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

K91(Krause, Eduardo
A (IN)EFETIVIDADE DAS EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS DA
COMARCA DE SANTANA DO LIVRAMENTO / Eduardo Krause.
70 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade
Federal do Pampa, DIREITO, 2026.
"Orientação: Regel Ferrazza".

1. Execução fiscal. I. Título.

EDUARDO RIGO KRAUSE

**A (IN)EFETIVIDADE DAS EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS NA COMARCA DE
SANTANA DO LIVRAMENTO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Pampa, como
requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em 2026.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Regel Antônio Ferraza

Orientador

Unipampa

Prof. Dr. Jair Pereira Coitinho

Unipampa

Prof. Dr. João Paulo Rocha de Miranda

Unipampa

“Justiça atrasada não é justiça, senão
injustiça qualificada e manifesta”

Rui Barbosa

RESUMO

O presente estudo analisa a crise de efetividade das execuções fiscais municipais na Comarca de Sant'Ana do Livramento e propõe mecanismos de racionalização da cobrança da dívida ativa. A pesquisa fundamenta-se no conceito de Estado Fiscal, no qual a arrecadação tributária é o suporte material indispensável para a concretização de direitos fundamentais e o financiamento de políticas públicas, fenômeno doutrinariamente denominado como o "custo dos direitos". A problemática central reside na ineficiência do modelo tradicional de cobrança judicializada, que gera elevados índices de congestionamento no Poder Judiciário. Na realidade local de Sant'Ana do Livramento, a análise empírica revela que as execuções fiscais municipais com valor da causa inferior a dez mil reais somam mais de onze mil processos. Frente a esse cenário, o trabalho aborda as diretrizes recentes de desjudicialização estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1184 e pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução nº 547/2024. Tais normas autorizam a extinção de execuções de baixo valor por ausência de interesse de agir, privilegiando a eficiência administrativa e a economicidade, visto que o custo operacional da cobrança judicial muitas vezes supera o crédito recuperado. A análise crítica recai sobre a obsolescência do Artigo 3º da Lei Municipal nº 4.752/2003, que utiliza o salário mínimo como indexador para a dispensa de execuções fiscais. Demonstra-se que tal parâmetro perdeu sua finalidade técnica ao longo das décadas devido à desvalorização da moeda e variações políticas.

Palavras-Chave: Direito Tributário; execução fiscal; inefetividade processual.

ABSTRACT

This study analyzes the effectiveness crisis of municipal tax enforcement in the Judicial District of Sant'Ana do Livramento and proposes mechanisms to rationalize the collection of active debt. The research is grounded in the concept of the Fiscal State, in which tax collection serves as the indispensable material support for the realization of fundamental rights and the financing of public policies, a phenomenon doctrinally termed the "cost of rights". The central problem lies in the inefficiency of the traditional judicialized collection model, which generates high congestion levels within the Judiciary. In the local context of Sant'Ana do Livramento, the empirical analysis reveals the municipal tax enforcements with a cause value below ten thousand reais adds more than eleven thousand cases. In response to this scenario, the study addresses recent de-judicialization guidelines established by the Federal Supreme Court (STF) in Topic 1184 and by the National Council of Justice in Resolution No. 547/2024. These regulations authorize the dismissal of low-value tax enforcements due to a lack of interest in the cause of action, prioritizing administrative efficiency and economicity, as the operational cost of judicial collection often exceeds the recovered credit. The critical analysis focuses on the obsolescence of Article 3 of Municipal Law No. 4,752/2003, which utilizes the minimum wage as the indexer for dismissing tax enforcements. It is demonstrated that this parameter has lost its technical purpose over the decades due to currency devaluation and political fluctuations.

Keywords: Tax Law; tax enforcement; procedural inefficacy.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.
ARE – Agravo em Recurso Extraordinário
CDA – Certidão de Dívida Ativa
CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CPC – Código de Processo Civil
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CTN – Código Tributário Nacional
DF – Distrito Federal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA-E – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - Especial
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LEF – Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/1980)
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. O ESTADO FISCAL E A IMPORTÂNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA... 11	11
2.1 O conceito de tributo no Direito brasileiro.....	11
2.2 A arrecadação tributária como fundamento material do Estado.....	13
2.3 Responsabilidade fiscal e dever de arrecadar.....	18
2.4 Renúncia de receitas e limites à desoneração fiscal.....	20
3. EXECUÇÃO FISCAL: ESTRUTURA, FINALIDADE E CRISE DE EFETIVIDADE... 23	23
3.1 Conceito e natureza jurídica da execução fiscal.....	23
3.2 Vetores constitucionais da gestão judiciária.....	25
3.3 Eficiência administrativa: o Tema 1184 do STF.....	28
3.4 O papel do CNJ na racionalização das execuções fiscais.....	30
4. A LEI MUNICIPAL Nº 4.752/2003 E A REALIDADE NA COMARCA DE SANTANA DO LIVRAMENTO..... 34	34
4.1 Contextualização da Lei Municipal nº 4.752/2003.....	34
4.2 A obsolescência do art. 3º da lei municipal.....	36
4.3 Análise empírica na Comarca de Santana do Livramento.....	40
4.4 Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa.....	44
4.4.1 Substituição da Lei Municipal n 4.752/2003 pela Resolução 547 do CNJ. 45	
4.4.2 Adoção do IPCA-E como Critério de Economicidade Fazendária frente ao Indexador do Salário Mínimo.....	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	50
REFERÊNCIAS.....	53
ANEXO A — SENTENÇA DA EXECUÇÃO FISCAL Nº 5000248-87.2013.8.21.0025/RS.....	56

1. INTRODUÇÃO

A execução fiscal, regida pela Lei nº 6.830/1980, é o instrumento jurídico fundamental para que os entes públicos realizem a cobrança de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa. Este mecanismo é essencial para a arrecadação e, conseqüentemente, para o financiamento de serviços estatais e políticas públicas. Todavia, observa-se, especialmente na esfera municipal, uma crescente inefetividade desse sistema, caracterizada por morosidade excessiva e custos operacionais elevados.

Atualmente, o cenário é de crise estrutural, onde o ajuizamento de execuções para a cobrança de valores irrisórios desconsidera o alto custo da máquina pública. As cortes superiores têm se manifestado sobre a necessidade de observar os princípios da eficiência administrativa e da razoabilidade, defendendo que a manutenção de execuções desproporcionais ao custo processual viola o interesse público primário. Assim, o sistema judicial acaba sendo sobrecarregado por demandas que não representam vantagem econômica real para o erário.

A problemática fundamental da investigação concentra-se na existência de uma incongruência normativa e estrutural que sobrecarrega e compromete a fluidez da atividade judiciária, especificamente na Comarca de Santana do Livramento/RS. A questão norteadora investiga como a manutenção de legislações municipais anacrônicas impede a aplicação dos princípios da eficiência e economicidade. Há uma evidente contradição econômica: o Município utiliza uma estrutura judicial custosa para perseguir créditos que, em muitos casos, são inferiores ao custo de processamento.

A hipótese levantada sustenta que as execuções fiscais locais não têm produzido resultados eficazes devido à baixa recuperação de valores e à inexistência de um filtro racional para o ajuizamento de ações de pequeno valor. Argumenta-se que deve prevalecer a aplicação compulsória de parâmetros de desjudicialização, como os estabelecidos pelo STF e pelo CNJ, em detrimento de legislações locais obsoletas. O interesse de agir, portanto, deve ser compreendido como um pressuposto processual de natureza jurisdicional e não apenas um critério de conveniência do administrador.

A relevância da presente pesquisa justifica-se pela necessidade premente de enfrentar o colapso operacional do sistema de justiça, provocado pela manutenção de um modelo de cobrança de dívida ativa que se revelou economicamente irracional e processualmente ineficaz.

Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar a eficácia estrutural e econômica das execuções fiscais movidas pelo Município de Santana do Livramento/RS, especificamente no que tange ao processamento de débitos de baixo valor. Pretende-se demonstrar como a manutenção de demandas fundadas em parâmetros obsoletos de arrecadação fere os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, propondo a adequação da gestão do passivo tributário local às diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1184 e pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução nº 547/2024.

O estudo se estrutura em três eixos estratégicos: a análise documental, que utiliza o levantamento de dados processuais via sistema E-Proc para diagnosticar o volume, o tempo de tramitação e o percentual de recuperação dos créditos; a análise jurisprudencial, voltada ao exame de precedentes do STJ e TJRS sobre eficiência administrativa e a extinção de ações de baixo valor; e a análise comparativa, que confronta a realidade local com os parâmetros de eficiência nacionais estabelecidos pelo CNJ.

Dessa forma, o trabalho parte da fundamentação teórica e jurídica para a observação empírica dos dados concretos na comarca, visando gerar resultados que contribuam diretamente para a modernização e melhoria da prática administrativa fazendária municipal.

A proposta final defende a necessidade de reformar legislações como a Lei Municipal nº 4.752/2003, que estabelece um teto de dispensa de apenas um salário mínimo, valor este que se mostra obsoleto frente à realidade econômica atual. Ao extinguir execuções ineficazes e racionalizar o ajuizamento, permite-se que o Município foque seus esforços em débitos de maior monta e que o Judiciário cumpra o princípio da razoável duração do processo. A adequação da gestão do passivo tributário local às diretrizes do STF e CNJ é, portanto, medida indispensável para garantir a utilidade e a proporcionalidade da atuação estatal.

2. O ESTADO FISCAL E A IMPORTÂNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA

2.1 O conceito de tributo no Direito brasileiro

No plano conceitual do Direito Tributário brasileiro, tributo é a prestação pecuniária compulsória instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. A definição normativa encontra-se no art. 3º do Código Tributário Nacional, segundo o qual tributo é “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (Brasil, 1966).

O autor Paulsen (2024) destaca, a partir dessa definição legal, alguns elementos estruturais. Em primeiro lugar, trata-se de prestação **pecuniária**, o que afasta obrigações de fazer ou de dar coisa diversa de dinheiro. Em segundo lugar, é **compulsória**, pois independe da vontade do sujeito passivo, decorrendo diretamente da ocorrência do fato gerador previsto em lei. Ademais, o tributo não constitui sanção de ato ilícito, distinguindo-se das multas punitivas, embora possa coexistir com elas na esfera fiscal.

Por sua vez, a dívida ativa consiste no conjunto de créditos da Fazenda Pública regularmente inscritos após esgotado o prazo para pagamento voluntário. Nos termos dos arts. 201 e seguintes do Código Tributário Nacional, a dívida ativa compreende tanto créditos de natureza tributária quanto não tributária, desde que líquidos, certos e exigíveis. A inscrição em dívida ativa é ato administrativo que formaliza o crédito e o torna apto à cobrança judicial, materializando-se por meio da Certidão de Dívida Ativa (CDA), que possui presunção relativa de certeza e liquidez e constitui título executivo extrajudicial. (Paulsen, 2026)

Ainda, o § 2º art 39 da Lei nº 4.320 distingue a dívida ativa tributária, oriunda de obrigações fiscais (como impostos, taxas e contribuições), da dívida ativa não tributária, decorrente de outras relações jurídicas de direito público, como multas administrativas ou indenizações ao erário.

A arrecadação fiscal constitui elemento estrutural do Estado contemporâneo, pois viabiliza materialmente o exercício das funções estatais e a concretização dos

direitos fundamentais. No modelo constitucional brasileiro, a tributação não representa apenas instrumento de obtenção de receitas, mas mecanismo essencial de realização do projeto político delineado na Constituição de 1988.

Para Ricardo Lobo Torres (2018), a centralidade da arrecadação decorre da própria estrutura do Estado. A Constituição atribui competências tributárias aos entes federativos e vincula parte relevante da receita à implementação de políticas públicas, como saúde, educação e seguridade social. Nesse contexto, a receita tributária é condição de possibilidade para o cumprimento dos deveres estatais previstos no texto constitucional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece reiteradamente a relevância da arrecadação para a preservação do interesse público e da ordem econômica. Em diversas oportunidades, o Tribunal também afirma que o sistema tributário deve ser interpretado à luz da sustentabilidade financeira do Estado, reconhecendo que a arrecadação é pressuposto para a continuidade das políticas públicas. Nas palavras do Min. Gilmar Mendes: "De quando em vez, nos debates, parece que se pode acreditar na existência de um Estado Social que vai ser obrigado a pagar benefícios sem que haja o Estado Fiscal, que sobrevive graças à tributação."

No âmbito infraconstitucional, a legislação pátria destaca a natureza privilegiada do crédito tributário, reconhecendo, por exemplo, sua preferência sobre outros créditos. Nos termos do art. 186 do CTN "O crédito tributário prefere a qualquer outro, seja qual for sua natureza ou o tempo de sua constituição, ressalvados os créditos decorrentes da legislação do trabalho ou do acidente de trabalho." Essa preferência não constitui privilégio arbitrário, mas expressão da tutela do interesse público primário, já que os recursos arrecadados destinam-se ao financiamento coletivo das atividades estatais (Brasil, 1966).

O autor Paulo de Barros Carvalho (2026), por sua vez, enfatiza que o tributo é uma prestação indispensável à manutenção da organização política, afirmando que o sistema tributário é o "mecanismo de sustentação econômica do Estado". A arrecadação, nesse sentido, não é finalidade em si mesma, mas meio de concretização de valores constitucionais.

Assim, a importância da arrecadação fiscal revela-se sob múltiplas dimensões: garante a manutenção da máquina pública, financia políticas públicas e direitos fundamentais, assegura a estabilidade econômica e fiscal e concretiza o dever de solidariedade que sustenta o Estado Democrático de Direito. A jurisprudência dos tribunais superiores e a doutrina majoritária convergem no reconhecimento de que, sem arrecadação eficiente e juridicamente estruturada, o Estado não dispõe dos meios necessários para cumprir suas funções constitucionais. Nesse sentido:

Para que os membros sociais tenham acesso àquilo que lhes consigna uma vida de qualidade, o Estado desenvolve políticas públicas, medidas de cunho social, para atender as necessidades básicas do ser humano, utilizando verbas auferidas da própria sociedade através dos tributos.

É por meio das políticas públicas que a Administração trilha seus fundamentos e atinge seus objetivos, e essas políticas para serem realizadas consistem em despesas para o corpo administrativo que as promove.

A atividade arrecadatória do Estado não se faz tendo em vista o enriquecimento dos representantes investidos em cargos da Administração Pública, em que pese o mau uso das funções nisso acarretar, mas sim, aumentar o lastro de dinheiro público para custear as atividades estatais, tanto em suas obras, como no pagamento de executores dessas atividades. (Creddo, 2012, p. 189).

2.2 A arrecadação tributária como fundamento material do Estado

A compreensão contemporânea do fenômeno estatal pressupõe a análise do conceito de Estado Fiscal, que representa uma evolução histórica significativa em relação ao antigo Estado Patrimonial. Enquanto no modelo patrimonialista o ente soberano financiava suas atividades e a manutenção da corte primordialmente por meio da exploração de seus próprios bens e terras, o Estado contemporâneo sustenta sua existência e a prestação de serviços à coletividade por meio da arrecadação tributária. O tributo deixa de ser um mero ato de exação para se tornar o suporte material indispensável à realização das finalidades públicas, sendo a transferência de riqueza dos particulares para o erário o que viabiliza a própria estrutura da sociedade politicamente organizada (Torres, 2018).

Nesse cenário, o tributo assume uma clara função social, atuando como o principal instrumento de financiamento das políticas públicas. A concretização de

direitos fundamentais, especialmente aqueles de natureza prestacional, como saúde, educação e segurança pública, depende diretamente da integridade das contas públicas e da regularidade das receitas auferidas. Não se pode falar em implementação de direitos sem a contraparte financeira, o que coloca o sistema tributário como o motor que impulsiona a atuação estatal na busca pela redução de desigualdades e pelo bem-estar social. A previsão constitucional que autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituírem impostos, taxas e contribuições de melhoria é o que assegura ao Estado as condições materiais para exercer suas atribuições.

A arrecadação tributária é, portanto, uma condição de existência e um exercício da própria soberania do ente estatal. A capacidade de exigir tributos e de gerir esses recursos com eficiência define a autonomia política de cada unidade da federação. Sem a garantia de receitas próprias e a correta repartição das receitas transferidas, a autonomia financeira dos entes federados ficaria comprometida, fragilizando o pacto federativo. O dever de arrecadar não é apenas uma faculdade do gestor público, mas um **imperativo constitucional** destinado a assegurar que o Estado possua os meios necessários para honrar seus compromissos e prover a infraestrutura essencial ao desenvolvimento nacional.

A análise da estrutura do Estado Fiscal revela que o tributo não deve ser compreendido apenas como um ônus imposto ao patrimônio privado, mas como o instrumento indispensável à viabilização dos direitos fundamentais. No modelo constitucional brasileiro, a eficácia de direitos prestacionais de natureza social, como saúde, educação e segurança pública, depende da existência de recursos financeiros suficientes para sua implementação. Trata-se do fenômeno doutrinariamente denominado "custo dos direitos", pelo qual a arrecadação tributária atua como o suporte material que permite ao Estado cumprir seus deveres positivos perante a coletividade. A saúde, por exemplo, é qualificada como direito fundamental de todos e dever do Estado, cuja prestação efetiva pressupõe a disponibilidade orçamentária para a manutenção de hospitais, insumos e profissionais, o que reforça a natureza pública das ações financiadas pelo erário (Amaro, 2025)

Nesse sentido, a jurisprudência constitucional reconhece que a atividade estatal de prover serviços básicos não se subordina a razões de puro pragmatismo

governamental, mas constitui uma imposição jurídica vinculante. O Supremo Tribunal Federal tem reiterado que a omissão injustificada do Poder Público na implementação de políticas públicas essenciais fere a própria autoridade da Constituição. A destinação de recursos para áreas sensíveis, como a educação infantil e o atendimento em creches, representa um encargo constitucional que limita a discricionariedade administrativa, não podendo o gestor escusar-se desse imperativo sob o argumento genérico de falta de verbas sem considerar a prioridade absoluta desses direitos. Sobre a intangibilidade do mínimo existencial frente à reserva do possível, foi decidido o seguinte:

EMENTA: CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - **DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL** (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - **DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO**, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - **PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”** - **RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL** - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO -PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. **POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL.** - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de

configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - **A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental.** - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. [...] **A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”.** - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - **A cláusula da reserva do possível** - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanção direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - **A noção de “mínimo existencial”,** que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo

XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”. - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5º do art. 461 do CPC. A “astreinte” - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência. (Brasil, 2011) **(grifo meu)**

Contudo, se por um lado o tributo viabiliza a dignidade, por outro, o poder de tributar e as atividades de fiscalização encontram limites intransponíveis nas liberdades individuais. O exercício da competência tributária deve ser pautado pela legalidade e pelo respeito aos direitos constitucionais dos contribuintes, impedindo que o Estado, sob o pretexto de arrecadar, atropеле garantias fundamentais.

Ademais, o sistema tributário deve ser orientado pelo princípio da capacidade contributiva e pela proteção da dignidade da pessoa humana. O Art. 145, § 1º, da Constituição Federal estabelece que os impostos, sempre que possível, terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Esse postulado busca garantir a justiça tributária e a igualdade material, impedindo que a carga fiscal comprometa o mínimo existencial — entendido como o conjunto básico de recursos necessários para uma existência digna. A tributação deve incidir sobre manifestações de riqueza que não coloquem em risco a subsistência do indivíduo ou de sua família, preservando-se os fundamentos da República Federativa do Brasil, que incluem o valor social do trabalho e a dignidade da pessoa humana (Brasil, 1988).

A observância da capacidade contributiva permite que o tributo cumpra sua função redistributiva e solidária sem se tornar confiscatório ou desumano. O

Supremo Tribunal Federal reconhece que todos os tributos, independentemente de sua classificação econômica, devem submeter-se a esse princípio para que a exação fiscal guarde proporcionalidade com as possibilidades financeiras do sujeito passivo. Assim, a relação entre tributação e direitos fundamentais estabelece um equilíbrio delicado e necessário: o tributo financia a dignidade social, mas sua exigência deve respeitar a dignidade individual e os limites que protegem o cidadão contra os excessos do poder estatal.

2.3 Responsabilidade fiscal e dever de arrecadar

A gestão das finanças públicas no Estado Democrático de Direito não se limita à execução das despesas orçamentárias, mas abrange, com igual rigor, o dever de otimizar a arrecadação das receitas. A **responsabilidade fiscal** constitui um princípio norteador da administração pública, exigindo que o gestor atue com transparência, planejamento e equilíbrio para assegurar a sustentabilidade das contas e a capacidade de investimento do ente federado. Nesse contexto, a eficácia na captação das receitas é um pressuposto para o cumprimento das metas fiscais e para a própria manutenção dos serviços essenciais à coletividade.

O dever de arrecadar todos os tributos inseridos na competência constitucional do ente da Federação é, portanto, um requisito essencial da responsabilidade na gestão fiscal. A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) é clara ao estabelecer que a omissão do administrador na instituição, previsão e efetiva arrecadação dessas receitas configura descumprimento de norma de gestão fiscal responsável. Tal negligência gera consequências graves, como a proibição de recebimento de transferências voluntárias pelo ente que não observe a obrigação de arrecadar seus próprios impostos, evidenciando que a autonomia financeira caminha lado a lado com a obrigação de eficiência arrecadatória. Conforme norma expressa da Lei de Responsabilidade Fiscal, seu art. 11 traz que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”.

Complementando esse cenário, a introdução do Art. 113 do ADCT pela Emenda Constitucional nº 95/2016 trouxe uma nova camada de controle sobre as proposições legislativas que impactam o erário. O dispositivo determina que qualquer proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou conceda renúncia de receita deve estar acompanhada da devida estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Trata-se de uma salvaguarda destinada a impedir o surgimento de obrigações ou a perda de receitas sem que se conheça previamente a repercussão dessas medidas no equilíbrio das contas públicas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que a exigência contida no Art. 113 do ADCT possui natureza de **norma de reprodução obrigatória**, vinculando não apenas a União, mas também todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A ausência de estudo de impacto financeiro em leis subnacionais que criem despesa ou renunciem a receitas tributárias gera vício de inconstitucionalidade formal, independentemente do regime jurídico aplicado. O STF reafirmou esse posicionamento ao julgar casos que envolveram desde a criação de vantagens remuneratórias para servidores até a concessão de benefícios fiscais municipais, destacando que o rigor fiscal é um dever nacional. (Brasil, 1988).

Sobre a obrigatoriedade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para todos os entes federativos, colhe-se o seguinte entendimento:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. **ART. 113 DO ADCT. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS QUE CRIEM DESPESA OU RENÚNCIA DE RECEITA. NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO.** RECURSO DESPROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Agravo interno interposto de decisão que negou provimento a recurso extraordinário, para manter acórdão prolatado em ação direta estadual em que declarada a inconstitucionalidade de norma municipal ante vício formal decorrente da falta de apresentação de estudos de impacto orçamentário e financeiro da renúncia fiscal prevista, nos termos do art. 113 do ADCT. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se o art. 113 do ADCT, que exige estimativa de impacto financeiro e orçamentário, se aplica também a proposições legislativas de entes municipais. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. **O STF entende que o art. 113 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016, se aplica a qualquer ente federativo, devendo acompanhar toda proposição legislativa que crie, altere despesa ou conceda renúncia de receita, conforme precedentes (ADI 5.816, ADI 6.303 e RE 1.300.587).** 4. A extinção de crédito tributário mediante compensação

configura renúncia de receita, conforme previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e compreensão da doutrina especializada, a justificar a aplicação do art. 113 do ADCT. IV. DISPOSITIVO 5. Agravo interno desprovido. (Brasil, 2025). (grifo meu)

Portanto, o dever de arrecadar e a responsabilidade fiscal formam um binômio de necessidade-possibilidade . A gestão pública eficiente exige que o administrador não apenas busque a arrecadação integral dos tributos de sua competência, mas que também submeta qualquer iniciativa de desoneração ou aumento de gastos ao crivo do impacto financeiro. A observância do Art. 113 do ADCT atua como um filtro de responsabilidade, garantindo que a renúncia de receitas ou a criação de novas despesas sejam acompanhadas da transparência necessária para preservar a saúde financeira do ente estatal e a continuidade das políticas públicas por ele financiadas.

2.4 Renúncia de receitas e limites à desoneração fiscal

A concessão de incentivos e benefícios fiscais, embora possa atuar como instrumento de política econômica e social, deve ser balizada por rigorosos requisitos legais para não comprometer a higidez orçamentária do ente federado. O conceito de renúncia de receita é definido de forma abrangente pelo ordenamento jurídico, compreendendo não apenas a isenção propriamente dita, mas também a anistia, a remissão, o subsídio, o crédito presumido, a concessão de isenção em caráter não geral, a alteração de alíquota ou a modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições. Em suma, qualquer ato que resulte em tratamento diferenciado e reduza o ingresso de recursos nos cofres públicos submete-se às regras de responsabilidade fiscal. (Brasil, 2000)

Para que a desoneração seja considerada legítima, a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que o ato esteja acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Além disso, a validade da renúncia depende do atendimento a condições específicas de compensação e adequação. O proponente deve demonstrar que a medida foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetará as metas de resultados fiscais; caso contrário, a

renúncia deve vir acompanhada de medidas de compensação, como a elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou criação de novos tributos, para neutralizar a perda de receita prevista.

Art. 14. "A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes [...]"

No plano constitucional, a concessão de desonerações é limitada pelo princípio da reserva de lei específica. O texto constitucional veda que subsídios, isenções ou reduções de base de cálculo sejam outorgados por atos infralegais, como decretos do Poder Executivo, ou por leis que tratem de matérias genéricas. Exige-se lei que regule exclusivamente o benefício ou o tributo correspondente, garantindo que o tema seja debatido no Parlamento e que a vontade popular, manifestada por meio de seus representantes, valide a renúncia de recursos que, em última análise, pertencem à coletividade.

Sobre a necessidade de lei específica para a concessão de remissões e a nulidade de atos governamentais que exorbitem dessa exigência, o Supremo Tribunal Federal fixou o seguinte entendimento:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL PRESUMIDA. DECRETO 13.402/97 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. **REMISSÃO DE DÉBITOS DE ICMS NÃO PREVISTA EM LEI. IMPOSSIBILIDADE.** ARTIGO 150, § 6º, DA CF/88. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A repercussão geral é presumida quando o recurso versar questão cuja repercussão já houver sido reconhecida pelo Tribunal ou quando impugnar decisão contrária a súmula ou a jurisprudência dominante desta Corte (artigo 323, § 1º, do RISTF). 2. **“A outorga de qualquer subsídio, isenção ou crédito presumido, a redução de base de cálculo e a concessão de anistia ou remissão em matéria tributária só podem ser deferidas mediante lei específica, sendo vedado ao Poder Legislativo conferir ao Chefe do Executivo a prerrogativa extraordinária de dispor, normativamente, sobre tais categorias temáticas, sob pena de ofensa ao postulado nuclear da separação de poderes e de transgressão ao princípio da reserva constitucional de competência legislativa”** (Brasil, 2011). (grifo meu)

Ademais, a jurisprudência consolidada da Corte Superior estabelece proteções aos contribuintes que aderem a benefícios concedidos sob condições específicas. De acordo com a Súmula 544 do STF, as “isenções tributárias concedidas sob condição onerosa não podem ser livremente suprimidas” pelo Poder Público. Isso significa que, uma vez que o particular cumpre os requisitos impostos pela lei para gozar do benefício, o Estado fica vinculado à manutenção da desoneração pelo prazo previsto, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança.

Assim, os limites à desoneração fiscal funcionam como uma garantia de que o patrimônio público não será dispensado sem a devida transparência e contrapartida. A observância da legalidade estrita e dos requisitos de compensação orçamentária assegura que os incentivos fiscais cumpram sua finalidade social sem desequilibrar as contas públicas ou comprometer o financiamento das funções estatais básicas, mantendo a integridade do Estado Fiscal e o respeito ao pacto federativo.

3. EXECUÇÃO FISCAL: ESTRUTURA, FINALIDADE E CRISE DE EFETIVIDADE

3.1 Conceito e natureza jurídica da execução fiscal

Sob a ótica de Paulsen (2026), a execução fiscal é a ação judicial de natureza executiva proposta pela Fazenda Pública (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, bem como suas autarquias e fundações públicas) com a finalidade de promover a cobrança coercitiva de créditos regularmente inscritos em dívida ativa, sejam eles de natureza tributária ou não tributária. O procedimento é disciplinado pela Lei nº 6.830/1980, conhecida como Lei de Execução Fiscal (LEF), aplicando-se subsidiariamente o Código de Processo Civil, sempre que houver compatibilidade normativa.

A execução fiscal não se presta à constituição do crédito, mas à sua satisfação. A constituição do crédito tributário ocorre no âmbito administrativo, mediante lançamento regularmente efetuado, conforme disciplina o Código Tributário Nacional. Uma vez esgotada a fase administrativa e verificado o inadimplemento, o crédito é inscrito em dívida ativa, formalizando-se por meio da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial que goza de presunção relativa de certeza e liquidez.

Embora tradicionalmente associada à cobrança de tributos, a execução fiscal também abrange créditos não tributários, como multas administrativas, indenizações devidas ao erário e outras obrigações de direito público. O elemento central que autoriza a utilização desse rito especial não é a natureza tributária do crédito, mas sua inscrição regular em dívida ativa.

A execução fiscal possui características próprias que a diferenciam do procedimento executivo comum disciplinado pelo Código de Processo Civil. A petição inicial é acompanhada da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial dotado de presunção relativa de certeza e liquidez, sendo o executado citado para efetuar o pagamento do débito ou garantir o juízo no prazo legal. Nos termos do art. 9º da Lei nº 6.830/1980, a garantia pode ocorrer mediante depósito em dinheiro, fiança bancária, seguro garantia ou penhora de bens. Como regra, a oposição de embargos à execução fiscal depende da prévia garantia do juízo, o que

evidencia o caráter satisfativo e coercitivo do procedimento executivo fiscal. Excepcionalmente, a jurisprudência admite o manejo da exceção de pré-executividade para discussão de matérias de ordem pública ou questões passíveis de conhecimento de ofício, desde que comprováveis de plano e sem necessidade de dilação probatória.

Neste sentido, dispõe a Súmula 393 do STJ: “A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória”.

Diferentemente da execução fiscal, a execução genérica regida pelo Código de Processo Civil apresenta disciplina menos rigorosa quanto aos mecanismos de defesa do executado. Embora os embargos à execução também exijam, em regra, a prévia segurança do juízo quando fundados em título extrajudicial, o CPC prevê maior flexibilidade procedimental e admite, em determinadas hipóteses, a impugnação de atos executivos sem as restrições características da Lei de Execução Fiscal. Além disso, a execução fiscal confere prerrogativas mais amplas à Fazenda Pública, como a utilização da CDA com presunção de legitimidade, regras específicas de penhora e a incidência de medidas voltadas à satisfação célere do crédito tributário, em razão da supremacia do interesse público envolvido na arrecadação estatal.

Do ponto de vista principiológico, a execução fiscal revela a tensão entre a supremacia do interesse público e as garantias processuais do contribuinte. Por outro lado, a o Poder Judiciário tem levantado preocupações quanto aos resultados obtidos pelo modelo tradicional, especialmente diante do elevado volume de execuções fiscais e da baixa efetividade na recuperação de créditos de pequeno valor, o que suscita debates acerca da eficiência administrativa, da proporcionalidade e da racionalização da cobrança por meios alternativos, como o protesto da CDA e a transação tributária.

Conforme se extrai dos relatórios mais recentes do CNJ, há uma preocupação genuína do Poder Judiciário em resolver a sobrecarga de processos causada pelo excesso de execuções fiscais sem movimentação útil:

minam a eficácia da justiça e comprometem a confiança de cidadãos e empresas. As execuções fiscais abrangem 27,3 milhões (33,5%) do total de processos em tramitação, com a maior taxa de congestionamento do Poder Judiciário (88,4%). CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números. Brasília, DF: CNJ, 2023, p. 303

Diante desse cenário, verifica-se que a execução fiscal, embora essencial para a recuperação dos créditos públicos, enfrenta grave crise estrutural. O modelo previsto na Lei nº 6.830/1980, marcado por prerrogativas favoráveis à Fazenda Pública, não tem conseguido assegurar eficiência e celeridade na cobrança judicial, sobretudo as de pequeno valor.

Assim, evidencia-se a necessidade de adoção de mecanismos de racionalização e desjudicialização, como o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa e a transação tributária, a fim de reduzir custos, desafogar os tribunais e conferir maior eficácia à arrecadação pública, em equilíbrio com as garantias processuais do contribuinte.

3.2 Vetores constitucionais da gestão judiciária

A relação jurídica estabelecida na execução fiscal é naturalmente marcada pela assimetria, uma vez que a Fazenda Pública dispõe de privilégios processuais e de uma presunção de legitimidade e certeza de seu título. Para evitar que essa desigualdade resulte em abusos, o devido processo legal deve atuar como limite intransponível, resguardando o direito de defesa, o contraditório e o patrimônio do devedor contra atos arbitrários ou desproporcionais. O processo judicial não pode ser visto como um instrumento de opressão, mas como um espaço de diálogo regulado pela lei, onde a satisfação do crédito público se realiza sob o crivo da legalidade.

Para orientar a condução desse rito processual e garantir que ele atinja sua finalidade de maneira justa, o direito contemporâneo elegeu os princípios da celeridade, efetividade e instrumentalidade como vetores estruturantes. Esses princípios operam de forma coordenada para que a tutela jurisdicional seja prestada em tempo adequado e com utilidade real, superando a visão clássica do processo como um fim em si mesmo.

O **princípio da celeridade processual** encontra assento expresso no art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que garante a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que assegurem a sua tramitação célere. A celeridade não significa precipitação ou supressão de garantias processuais, mas sim a condução do processo em tempo adequado, sem dilações indevidas. A doutrina esclarece que o tempo excessivo compromete a própria utilidade da tutela jurisdicional, pois justiça tardia pode equivaler à denegação de justiça (Cavalcanti, 2025).

Já o **princípio da efetividade processual** refere-se à aptidão do processo para produzir resultados concretos, capazes de satisfazer o direito material reconhecido. Não basta que o Judiciário declare a existência de um direito, é necessário que essa declaração se traduza em resultado prático. A efetividade relaciona-se, portanto, com a ideia de tutela jurisdicional adequada, tempestiva e útil. O Código de Processo Civil, especialmente em seu art. 4º, reforça essa diretriz ao estabelecer que as partes têm o direito de obter, em prazo razoável, a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

A ausência de observância às regras constitucionais afeta, sobretudo, as partes do processo e a sociedade, além dos atores e agentes econômicos, em prejuízo ao desenvolvimento econômico, à geração de renda, emprego e bem-estar social, implantando um permanente estado de insegurança jurídica. Por outro lado, não há argumentos que merecem ser utilizados como justificativa para uma tutela deficiente, seja ela judicial ou administrativa.

Diante de um cenário de morosidade do Poder Judiciário brasileiro frente à demora na resolução de conflitos e curso dos processos em geral, a Emenda Constitucional 45 consagrou, no texto constitucional, o princípio da razoável duração do processo com a pretensão de estabelecer, ainda que de forma abstrata e principiológica, a necessidade de eficiência de nosso sistema jurídico.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. Processo tributário: judicial e administrativo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. p. 45

O **princípio da instrumentalidade do processo** representa uma das mais importantes evoluções da teoria processual contemporânea, tendo na obra do jurista Cândido Rangel Dinamarco (2012) sua principal fundamentação doutrinária. Segundo sua perspectiva, o processo não se justifica como um fim em si mesmo, mas sim como um instrumento voltado à realização do direito material e à pacificação social. O rigor das formas e das regras procedimentais não deve ser

cultuado de forma cega, mas sim valorizado na medida em que serve para garantir a segurança jurídica, o contraditório e a ampla defesa. Quando a forma passa a ser mais importante do que o próprio direito que se busca proteger, ocorre o fenômeno do formalismo excessivo, que distancia o Judiciário de sua verdadeira missão constitucional.

Já a instrumentalidade do processo precisa produzir resultados. Se digo instrumento, estou perguntando: instrumento de quê, a serviço de quê? A minha geração aprendeu – os professores da nossa época ensinavam – que o processo é um instrumento a serviço do direito material, ponto. O processo existe para que o direito material, civil, comercial, administrativo, tributário, seja bem cumprido. Dizia-se – ouvi isso de um professor: “O juiz tem o dever de cumprir a lei material”. Se o artigo “x” do Código Civil tem aplicação em um caso, que seja aplicado. Se houver injustiça, que ela seja cobrada do legislador.

Quando passamos para essa visão instrumentalista, isso não ocorre. O juiz tem de fazer justiça; ele usará as técnicas do processo e também as normas de direito material para fazer justiça. Em outras palavras, na medida do possível, ele tem de procurar uma maneira de amenizar o rigor da lei material, deverá interpretá-la adequadamente. Isso não significa que o juiz pode virar legislador e mudar tudo; mas quer dizer que, sempre que possível, ele deve dar uma interpretação mais conducente a uma solução justa, segundo o pensamento comum da sociedade, e não dele próprio. Um juiz radical, que faz as coisas segundo a justiça dele, não representa o que a nação espera dele.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Cândido Rangel Dinamarco e a instrumentalidade do processo: uma entrevista, p. 19.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também reconhece que a razoável duração do processo constitui direito fundamental vinculante para todos os órgãos do Poder Judiciário, devendo orientar a interpretação das normas processuais. O Superior Tribunal de Justiça, de igual modo, tem afirmado que a interpretação das regras processuais deve privilegiar soluções que evitem formalismos excessivos e promovam a satisfação do direito material.

O Supremo Tribunal Federal reconhece que a razoável duração do processo constitui direito fundamental de observância obrigatória pelos órgãos jurisdicionais e administrativos, nos termos do art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal. (Brasil, 2021).

A análise da execução fiscal à luz de sua natureza jurídica e das balizas constitucionais revela que o atual modelo de cobrança judicial de créditos públicos demanda urgente e profunda reformulação. Embora o rito previsto na Lei nº

6.830/1980 tenha sido concebido para blindar o crédito público e conferir robustez à arrecadação do Estado, a realidade empírica, traduzida nos alarmantes índices de congestionamento divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça, atesta o esgotamento desse paradigma estritamente judicializado. O acúmulo desmedido de processos inócuos e de baixo valor deságua em uma evidente ineficiência administrativa e em uma severa sobrecarga do Poder Judiciário. (CNJ, 2023)

Diante disso, a superação desse cenário de crise passa necessariamente pela aplicação coordenada dos princípios da celeridade, da efetividade e da instrumentalidade das formas. O formalismo excessivo e a insistência em execuções judiciais fadadas ao insucesso devem ceder espaço a soluções contemporâneas de desjudicialização e consensualidade, privilegiando o direcionamento racional da cobrança.

Assim, é imperioso harmonizar o legítimo interesse arrecadatório do Estado com a razoabilidade e a dignidade do processo judicial. Somente mediante um sistema focado na utilidade, na razoável duração e na instrumentalidade processual será possível transitar de um modelo meramente formal e congestionado para uma efetiva justiça fiscal, garantindo, a um só tempo, a integridade do erário e o pleno respeito aos direitos fundamentais.

3.3 Eficiência administrativa: o Tema 1184 do STF

A crise de congestionamento do Poder Judiciário brasileiro encontra na execução fiscal seu principal componente, representando historicamente o maior gargalo da justiça nacional em termos de volume processual e taxa de congestionamento. Diante dessa realidade de ineficiência sistêmica, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral, estabeleceu uma tese jurídica inovadora voltada à racionalização da cobrança do crédito público e ao prestígio do princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal (Brasil, 2023).

A tese vinculante firmada pela Suprema Corte no Tema de Repercussão Geral nº 1.184 reconheceu a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor pela ausência de interesse de agir, considerando que o custo de manutenção

da máquina judiciária para processar créditos ínfimos revela-se desproporcional e contrário ao interesse público.

1. 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, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis. (Brasil, 2023)

A diretriz fixada no Tema 1184 do STF redefine o conceito de interesse processual nas demandas fiscais, vinculando-o à utilidade econômica e à adequação do meio eleito. Segundo o entendimento consolidado, a extinção dessas ações deve respeitar a competência constitucional de cada ente federado para definir o que considera como "baixo valor", mas impõe requisitos objetivos para que a cobrança judicial seja admitida. O ajuizamento da execução fiscal passou a depender da prévia adoção de providências administrativas, tais como a tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa e o protesto do título executivo, salvo quando comprovada a inadequação da medida por motivos de eficiência. Essa exigência visa transferir a cobrança de créditos menores para a esfera extrajudicial, que se mostra comprovadamente mais célere e menos onerosa para o erário.

O princípio da eficiência administrativa atua, portanto, como demarcador da atividade de cobrança pública, exigindo que o Estado atue de forma racional e produtiva na recuperação de seus ativos. A jurisprudência ressalta que o trâmite de execuções fiscais sem perspectiva de êxito e com altos custos de tramitação fere a moralidade e a economicidade administrativa. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547/2024, que estabelece critérios para o tratamento racional e eficiente dessas demandas, consolidando a Política Judiciária de Eficiência das Execuções Fiscais.

Essa sistemática revela a constante busca por equilíbrio entre a celeridade na recuperação do erário e a preservação das garantias processuais fundamentais do contribuinte.

A conclusão do julgamento e a implementação dessas diretrizes representam um marco na tentativa de superar a morosidade processual e a baixa recuperação de créditos no Brasil. Ao priorizar meios alternativos de cobrança e permitir a extinção judicial de débitos cujo custo de execução supera o próprio proveito econômico, o sistema jurídico busca conciliar a necessidade de arrecadação estatal com a garantia de uma justiça tempestiva e eficaz. O foco desloca-se da simples tramitação burocrática para a busca de resultados concretos, assegurando que o Poder Judiciário dedique seus recursos à resolução de conflitos de maior complexidade e relevância social.

3.4 O papel do CNJ na racionalização das execuções fiscais

A operacionalização do novo paradigma de eficiência estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal encontrou no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o seu braço executivo e regulamentar. No exercício de sua competência constitucional para a gestão do Poder Judiciário, o CNJ editou a **Resolução nº 547/2024**, instituindo medidas concretas para o tratamento racional e eficiente do acervo de execuções fiscais pendentes. O normativo estabeleceu parâmetros objetivos de desjudicialização, determinando a extinção obrigatória das execuções fiscais com valor consolidado inferior a dez mil reais quando do ajuizamento, desde que cumuladas com a inexistência de movimentação útil há mais de um ano, caracterizada pela ausência de citação do executado ou pela não localização de bens penhoráveis. Essa diretriz visa sanear o sistema judiciário, removendo processos que apenas alimentam as taxas de congestionamento sem perspectiva real de satisfação do crédito.

Historicamente, as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário. O processo de execução fiscal chega ao Poder Judiciário depois que as tentativas de recuperação de crédito tributário restaram frustradas na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa.

[...]

Os processos de execução fiscal representam aproximadamente 31% do total de casos pendentes e 59% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87,8%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitam no ano de 2023, apenas 12 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de

congestionamento do Poder Judiciário cairia 5,8 pontos percentuais, passando de 70,5% para 64,7% em 2023. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2024. Brasília, 2024, pág 204.

A racionalização promovida pelo Conselho Nacional de Justiça avançou também para o campo da identificação dos sujeitos passivos, corrigindo uma ineficiência estrutural que dificultava os atos expropriatórios. Por meio da **Resolução nº 617/2025**, foi incluído o Art. 1º-A na Resolução nº 547, estabelecendo que deverão ser igualmente extintas as execuções fiscais sem a indicação do CPF ou CNPJ da parte executada.

Essa exigência é de natureza técnica e procedimental, uma vez que a ausência desses dados inviabiliza a utilização de ferramentas fundamentais de pesquisa patrimonial, como o SISBAJUD, RENAJUD, INFOJUD, entre outros mecanismos judiciais de buscas de bens, transferindo indevidamente ao Judiciário o ônus de localizar o contribuinte. A norma aplica-se a qualquer fase do processo, inclusive na análise da petição inicial, reforçando o dever de instrução mínima a cargo da Fazenda Pública como pressuposto para o exercício do interesse de agir.

A validade constitucional dessas providências foi submetida ao crivo da Suprema Corte, que reafirmou a higidez do papel regulamentar do CNJ. No julgamento do **Tema 1.428 de Repercussão Geral**, o Supremo Tribunal Federal assentou que as diretrizes da Resolução nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos, mas cuidam de política pública voltada ao aprimoramento da gestão judiciária baseada no princípio da eficiência. O Tribunal ressaltou que a definição de um parâmetro de racionalidade sistêmica para a extinção de processos em curso é matéria de gestão judiciária, distinguindo-se da competência do ente federado para instituir tributos ou definir o valor mínimo de ajuizamento inicial de suas dívidas.

Ementa: Direito constitucional e processual civil. Recurso extraordinário com agravo. Extinção de execução fiscal por falta de interesse de agir. Competência do CNJ para gestão judiciária. Reafirmação de jurisprudência. I. Caso em exame 1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que extinguiu execução fiscal com fundamento no Tema 1.184/RG e na Resolução CNJ nº 547/2024. II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se a utilização dos parâmetros da Resolução CNJ nº 547/2024 para aferição de interesse de agir em execução fiscal viola a separação de poderes e a

competência tributária do ente federativo, na hipótese de lei local fixar critérios diversos para o ajuizamento de cobrança de crédito. III. Razões de decidir 3. No julgamento do Tema 109/RG, o Supremo Tribunal Federal afirmou a autonomia dos entes federativos para a definição de valores mínimos de cobrança judicial de crédito tributário, vedando a utilização de lei de ente diverso para aferir o interesse de agir em execução fiscal. 4. Por sua vez, no Tema 1.184/RG, o STF assentou a legitimidade da extinção de execuções fiscais por falta de interesse de agir, inclusive estabelecendo a necessidade de adoção de providências prévias ao seu ajuizamento, à luz do princípio constitucional da eficiência. A decisão fundamentou-se tanto na reduzida perspectiva de recuperação de créditos pela via judicial, quando comparada a outros mecanismos de cobrança, como nos impactos que tais execuções produzem sobre o funcionamento do Poder Judiciário. 5. Após a conclusão do julgamento do Tema 1.184/RG, o Conselho Nacional de Justiça, no exercício de competência constitucional, editou a Resolução nº 547/2024 para fixar os critérios para tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais no Poder Judiciário. A jurisprudência do STF afirma a competência do CNJ para regulamentar questões afetas ao aprimoramento da gestão do Poder Judiciário. 6. Como decorrência do Tema 1.184/RG e da Resolução CNJ nº 547/2024, no âmbito da “Política Judiciária de Eficiência das Execuções Fiscais”, mais de 13 milhões de execuções fiscais foram extintas, no período de outubro de 2023 a julho de 2025. **7. As providências da Resolução CNJ nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos e devem ser observadas para o processamento e a extinção de execuções fiscais com base no princípio constitucional da eficiência. 8. A controvérsia sobre o atendimento das exigências da Resolução CNJ nº 547/2024 tem natureza infraconstitucional e fática, tendo em vista que pressupõe a reinterpretação da resolução do Conselho Nacional de Justiça, assim como a análise do quadro fático-probatório.** IV. Dispositivo e tese 9. Agravo conhecido para admitir em parte o recurso, negando-lhe provimento. Teses de julgamento: “1. As providências da Resolução CNJ nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos e devem ser observadas para o processamento e a extinção de execuções fiscais com base no princípio constitucional da eficiência; 2. É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre o atendimento das exigências da Resolução CNJ nº 547/2024 para extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir”. (Brasil, 2025). **(grifo meu)**

O impacto sistêmico dessa Política Judiciária de Eficiência das Execuções Fiscais é robusto e mensurável. Conforme dados citados pela própria Suprema Corte, a aplicação das diretrizes do CNJ resultou na extinção de mais de **13 milhões de execuções fiscais** ineficazes no período de outubro de 2023 a julho de 2025. Tal volume demonstra que a desjudicialização estratégica não constitui uma medida isolada, mas um imperativo de sobrevivência operacional do Judiciário, permitindo que a força de trabalho dos tribunais e das procuradorias seja redirecionada para a cobrança de grandes devedores e para demandas de maior complexidade jurídica e relevância social. Assim, o CNJ atua como indutor de uma governança fiscal

responsável, equilibrando a tutela do crédito público com a necessidade de um sistema de justiça sustentável e funcional.

4. A LEI MUNICIPAL Nº 4.752/2003 E A REALIDADE NA COMARCA DE SANTANA DO LIVRAMENTO

No âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento, a competência para administrar as rendas públicas, realizar o lançamento e promover a cobrança dos tributos locais está ancorada nas disposições de sua Lei Orgânica Municipal.

No que concerne à regulamentação da dívida ativa e das execuções fiscais no âmbito municipal, destaca-se a existência de legislação específica disciplinando a matéria, qual seja, a Lei Municipal nº 4.752/2003 do Município de Sant'Ana do Livramento, editada em 30 de dezembro de 2003, a qual institui normas administrativas para a inscrição da dívida ativa da Fazenda Pública Municipal e dá outras providências.

Em termos práticos, referido diploma normativo estabelece as diretrizes administrativas aplicáveis ao registro de débitos inadimplidos pelos contribuintes, ao encaminhamento de créditos tributários e não tributários para inscrição em dívida ativa, à organização dos procedimentos internos de cobrança, bem como à viabilização da futura cobrança judicial desses créditos por meio da execução fiscal.

4.1 Contextualização da Lei Municipal nº 4.752/2003

A edição da Lei Municipal nº 4.752/2003 pelo Município de Sant'Ana do Livramento insere-se em um cenário de profundas discussões acerca da eficiência da administração tributária e da necessidade de racionalização da cobrança dos créditos públicos. No início dos anos 2000, o modelo tradicional de cobrança de dívidas de pequena monta por meio do ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais começou a apresentar sinais claros de esgotamento estrutural, gerando elevados custos operacionais para a Procuradoria do Município e sobrecarregando o Poder Judiciário local com demandas de utilidade econômica nula ou negativa.

O Município de Sant'Ana do Livramento, valendo-se de sua autonomia política, legislativa e administrativa assegurada pela Constituição Federal e detalhada no artigo 72, inciso IV, de sua Lei Orgânica Municipal, editou a referida norma com o intuito de estabelecer limites objetivos para a atuação de sua

representação judicial. A competência para legislar sobre a cobrança de sua dívida ativa e autorizar a dispensa ou suspensão da cobrança judicial de valores considerados irrisórios encontra respaldo direto no artigo 72, inciso XIII, da Lei Orgânica, o qual confere à Câmara Municipal, mediante sanção do Prefeito, a atribuição de legislar sobre o cancelamento e a suspensão da cobrança da dívida ativa.

Art. 72. Compete à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito:

(...)

IV - legislar sobre tributos de competência Municipal;

Historicamente, o ajuizamento de ações judiciais para a recuperação de créditos de valor insignificante revelava-se uma prática contrária ao interesse público, uma vez que a movimentação do aparato administrativo e judicial custava mais aos cofres públicos do que o próprio montante nominal que se pretendia recuperar.

A finalidade primordial da Lei Municipal nº 4.752/2003 é a garantia da economicidade e da eficiência na recuperação dos ativos municipais. Ao estabelecer critérios objetivos para o não ajuizamento de execuções fiscais de pequeno valor, o legislador municipal buscou resguardar o erário contra o desperdício de recursos públicos na manutenção de processos judiciais inócuos, concentrando os esforços da Procuradoria Municipal e da estrutura fazendária na cobrança de grandes devedores, onde a probabilidade de êxito e o retorno financeiro justificam a mobilização da máquina estatal.

Entretanto, a interpretação contemporânea da Lei Municipal nº 4.752/2003 exige a consideração do contexto econômico e monetário existente à época de sua edição. Quando promulgada, em 2003, foi fixado um valor mínimo de um salário mínimo para o ajuizamento de execuções fiscais, que possuía nítido propósito de impedir a judicialização de débitos irrisórios, cuja cobrança não se mostrava economicamente viável diante dos custos operacionais do processo executivo. O parâmetro estabelecido pelo legislador municipal, portanto, refletia a realidade econômica daquele período, em que referido montante possuía considerável

expressão financeira e efetivamente delimitava cobranças de reduzido impacto arrecadatário.

Art. 3º Fica o Chefe do Executivo autorizado, por se tratar de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança, a não executar o crédito da Fazenda Pública Municipal, de natureza tributária e não tributária, exigível após o vencimento do prazo para pagamento, inscrito em dívida ativa, de valor consolidado igual ou inferior a 01 (um) salário mínimo.

Parágrafo único. Entende-se por valor consolidado o resultante da atualização do valor originário mais os encargos e os acréscimos legais ou contratuais vencidos, até a data da apuração.

Contudo, com o decurso do tempo, a progressiva desvalorização da moeda e a diminuição do poder de compra do Real alteraram substancialmente a significação econômica do valor originalmente fixado. O montante de um salário mínimo, que em 2003 representava um critério apto a afastar execuções fiscais de diminuta relevância econômica, atualmente passou a abranger créditos de expressão financeira muito mais modesta, distanciando-se da finalidade originária da norma.

Dessa forma, a manutenção de interpretação estritamente literal do limite previsto na Lei Municipal nº 4.752/2003 acaba por produzir efeito **inverso** ao pretendido pelo legislador. Em vez de impedir a movimentação da máquina judiciária para a cobrança de valores insignificantes, o parâmetro atualmente vigente termina por resguardar débitos efetivamente ínfimos, comprometendo a racionalidade arrecadatória e a própria eficiência administrativa que inspiraram a edição da norma.

Assim, a compreensão teleológica da legislação municipal impõe reconhecer que o valor de alçada fixado em 2003 não pode ser analisado dissociado da realidade econômica atual, sob pena de se esvaziar a finalidade de economicidade, eficiência e racionalização da cobrança fiscal que fundamenta o diploma normativo.

4.2 A obsolescência do art. 3º da lei municipal

A Lei Municipal nº 4.752/2003, editada pelo Município de Sant'Ana do Livramento, insere-se no âmbito da autonomia política, legislativa e administrativa assegurada aos entes municipais pela Constituição Federal. A ordem constitucional de 1988 conferiu aos Municípios a condição de entes federativos autônomos,

dotados de capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, especialmente para disciplinar matérias de interesse local e organizar a própria administração fazendária.

Nesse contexto, a fixação de critérios administrativos para o ajuizamento de execuções fiscais representa exercício legítimo da competência municipal para gerir seus créditos tributários e racionalizar a atuação da Fazenda Pública. A Constituição Federal, ao consagrar os princípios da eficiência e da economicidade administrativa no caput do art. 37, autoriza que a Administração Pública adote mecanismos voltados à otimização de recursos humanos, financeiros e estruturais, evitando a movimentação desnecessária do aparato estatal em demandas cujo custo processual seja superior, ou desproporcional, ao potencial proveito econômico obtido.

No plano local, tal prerrogativa encontra amparo específico no art. 102, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, que assegura ao Município competência para administrar seus bens, receitas e interesses fazendários, disciplinando a arrecadação e a cobrança de seus créditos. Sob essa perspectiva, a Lei Municipal nº 4.752/2003 revela-se manifestação legítima da autonomia municipal constitucionalmente assegurada, inexistindo, em princípio, violação ao pacto federativo ou usurpação de competência legislativa da União.

Além disso, o art. 3º da referida lei, harmoniza-se com orientação já consolidada no âmbito dos tribunais superiores, segundo a qual a Administração Pública pode adotar critérios de seletividade na cobrança judicial de créditos tributários, desde que preservada a indisponibilidade do interesse público e mantida a possibilidade de cobrança administrativa do débito. Não há renúncia fiscal, remissão ou extinção do crédito tributário, mas apenas escolha administrativa acerca da via mais eficiente de cobrança.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ISS E TAXAS. TEMA 1184 DO STF. RESOLUÇÃO 547/2024 DO CNJ. EXTINÇÃO. **DESCABIMENTO. LEI MUNICIPAL QUE DEFINIU CRITÉRIO PARA A DISPENSA DE COBRANÇA JUDICIAL.** PROSSEGUIMENTO DA EXECUÇÃO NA ORIGEM QUE SE IMPÕE. SENTENÇA

DESCONSTITUÍDA. 1. Por ocasião do julgamento do RE 1355208 (Tema 1184), o Supremo Tribunal Federal firmou as seguintes teses relativamente às execuções fiscais: 1. 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, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida. 3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis. **2. Ao destacar a necessidade de que seja respeitada a competência de cada ente federado, o Supremo Tribunal Federal reforçou o poder tributário conferido pela Constituição da República aos Municípios e Estados Membros, inclusive no que se refere à definição de critérios para a dispensa da cobrança judicial de créditos tributários, que implica, necessariamente, em renúncia de receita. 3. A interpretação adequada a ser conferida ao art. 1º da Resolução n.º 547/2024, portanto, é aquela que prestigia o teor do julgamento proferido nos autos do RE 1355208, de modo que o valor de R\$ 10.000,00 deve ser considerado nas situações em que a legislação estadual ou municipal deixou de dispor a respeito do valor mínimo autorizado para renúncia da cobrança judicial do crédito. 4. Ademais, como decidiu o e. STF: "a tese de repercussão geral fixada na espécie aplica-se somente aos casos de execução fiscal de baixo valor, nos exatos limites do Tema 1.184". Assim, a exigência de medidas prévias ao ajuizamento da execução fiscal, como o protesto, é possível apenas quando o valor em cobrança perfaz quantia inferior à estabelecida pelo legislador municipal. 5. Na espécie, a execução fiscal busca satisfazer quantia superior ao montante pré-estipulado pelo Município de Gravataí em sua legislação (Lei Municipal no 3.934/2017, arts. 1º a 3º). Prosseguimento do feito na origem que se impõe. Julgados deste Tribunal de Justiça. RECURSO PROVIDO. DECISÃO MONOCRÁTICA. (Brasil, 2024). (grifo meu)**

Todavia, embora o art. 3º da Lei Municipal nº 4.752/2003 possa ser reputado formal e materialmente constitucional, sobretudo à luz do princípio da eficiência

administrativa e da lógica da economicidade que orienta a atuação fazendária, é possível sustentar que referido dispositivo se tornou **factualmente obsoleto** diante da profunda evolução normativa, jurisprudencial e tecnológica verificada nas últimas duas décadas.

Isso porque o contexto administrativo e processual existente em 2003 difere substancialmente da realidade atual. À época da edição da norma, a tramitação física dos processos, os elevados custos operacionais do Poder Judiciário, a limitada informatização da administração tributária e a ausência de ferramentas automatizadas de cobrança justificavam a adoção de patamares mínimos relativamente modestos para o ajuizamento de execuções fiscais. À época da promulgação da referida lei, o valor de um salário mínimo possuía relevância econômica considerável e servia efetivamente como mecanismo de filtragem de créditos insignificantes.

Entretanto, o desenvolvimento dos sistemas eletrônicos de tramitação processual, a implementação de mecanismos automatizados de constrição patrimonial, a digitalização integral dos processos judiciais e a modernização da gestão fazendária reduziram significativamente os custos operacionais da cobrança judicial. Paralelamente, a inflação acumulada e a desvalorização monetária alteraram profundamente a expressão econômica do valor originalmente fixado pela legislação municipal.

Como consequência, o limite de um salário mínimo deixou de representar parâmetro apto a identificar créditos efetivamente antieconômicos para cobrança judicial. Ao contrário, passou a abarcar execuções de reduzidíssima expressão financeira, muitas vezes incapazes de justificar sequer a movimentação administrativa preliminar necessária à cobrança. O dispositivo, portanto, embora constitucional em sua origem e estrutura normativa, mostra-se progressivamente dissociado da realidade econômica e institucional contemporânea.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a obsolescência do art. 3º da Lei Municipal nº 4.752/2003 não decorre de vício de constitucionalidade propriamente dito, mas de **inadequação material superveniente** em relação às finalidades que originalmente justificaram sua edição. A norma permanece válida sob o prisma jurídico-formal, porém sua eficácia prática e sua aderência aos princípios da

eficiência, razoabilidade e proporcionalidade encontram-se enfraquecidas diante das transformações econômicas e administrativas ocorridas desde sua promulgação.

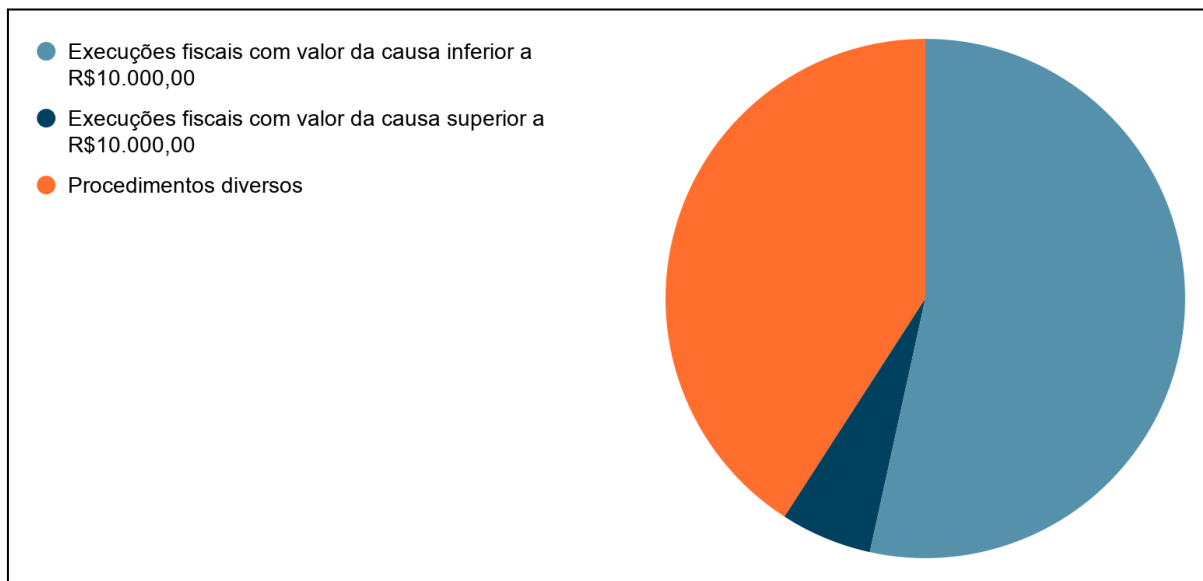
Assim, a atualização legislativa do valor de alçada revela-se medida compatível com a própria finalidade constitucional da norma, permitindo que o Município preserve a racionalidade arrecadatória sem comprometer a efetividade da cobrança fiscal nem distorcer os objetivos originários da política de economicidade administrativa.

4.3 Análise empírica na Comarca de Santana do Livramento

No decorrer da presente pesquisa, foi realizado o levantamento de dados relativos às execuções fiscais municipais, tomando-se como fonte as informações constantes na sentença proferida nos autos da execução fiscal nº 5000248-87.2013.8.21.0025/RS, pela 1ª Vara Cível na Comarca de Santana do Livramento, em 9 de setembro de 2025 (Anexo A). Conforme consignado na referida decisão, o acervo processual da unidade jurisdicional é composto por dez mil oitocentos e quarenta processos, dos quais seis mil quatrocentos e nove correspondem a execuções fiscais, número que se refere exclusivamente aos feitos em tramitação na 1ª Vara Cível.

Verifica-se, ainda, que cinco mil setecentos e noventa e duas dessas execuções fiscais possuem valor da causa inferior a dez mil reais, de acordo com relatório extraído do sistema E-proc em 23 de junho de 2025. Os dados evidenciam a expressiva concentração de demandas executivas de reduzido valor econômico, circunstância que contribui para o elevado volume processual da unidade judiciária e reforça o debate acerca da eficiência da cobrança judicial de créditos de pequena monta.

Gráfico 1: Relatório Processual da 1ª Vara Cível de Santana do Livramento



Fonte: Elaborado pelo autor (2026)

Partindo da premissa que a unidade jurisdicional de Santana do Livramento possui dois cartórios processuais cível com quantidade similar de processos (desconsiderando a vara de família e sucessões), estima-se um quantitativo aproximado de **onze mil e quinhentas execuções fiscais de baixo valor**. Tal cenário permite afirmar, com fundamento nos princípios da eficiência administrativa, da economicidade e da celeridade e efetividade processual, que a manutenção indiscriminada dessas execuções pode revelar-se significativamente mais onerosa à máquina pública do que a adoção de políticas racionais de filtragem e cobrança seletiva.

Sob o ponto de vista estritamente econômico, a manutenção de mais de onze mil execuções fiscais de pequeno valor implica custos diretos e indiretos relevantes. Há despesas estruturais do Poder Judiciário (servidores, magistrados, sistemas eletrônicos, energia, manutenção predial, movimentação processual) e também custos institucionais da Fazenda Pública municipal, como atuação da Procuradoria, acompanhamento processual, impulsionamento de feitos, pedidos de penhora, manifestações em incidentes e recursos. Ainda que o processo eletrônico tenha reduzido custos operacionais, o custo sistêmico de processamento permanece elevado, sobretudo quando considerado o tempo de tramitação e a baixa taxa histórica de recuperação em execuções fiscais de pequeno valor.

A pesquisa “custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal”, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), datada de 21 de março de 2011 demonstra que a Justiça Federal gasta cerca de R\$ 4.300,00 (quatro mil e trezentos reais) por processo.

Finalmente, o custo médio da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau, composto basicamente pelo fator mão de obra, pode ser expresso por dois valores distintos: R\$ 4.368,00 e R\$ 1.854,23. Em linhas gerais, o primeiro valor reflete o custo ponderado da remuneração dos servidores envolvidos no processamento da execução fiscal ao longo do tempo em que a ação tramita; o segundo valor reflete o custo da remuneração destes servidores em face do tempo operacional das atividades efetivamente realizadas no processo, acrescido do custo fixo (despesas de capital e custeio) estimado em R\$ 541,11. A diferença entre os dois valores explica-se pelo fato de que os custos agregados pelo tempo em que o processo permanece parado e pela mão de obra indireta, embutidos no primeiro valor, são excluídos do segundo.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Brasília, DF: Ipea, 2011, p. 34.

Do ponto de vista da responsabilidade fiscal, a insistência na judicialização massiva de créditos inferiores a um salário mínimo pode contrariar a lógica da gestão orientada por resultados. Se o custo médio de tramitação e acompanhamento superar, em termos agregados, o valor efetivamente recuperado, há ineficiência alocativa dos recursos públicos. Nesse contexto, a previsão disposta no art. 3º da Lei Municipal nº 4.752/2003, revela-se em desacordo com a racionalidade econômica da administração tributária.

Além disso, a manutenção indiscriminada dessas execuções compromete a própria finalidade arrecadatória. Recursos humanos da Procuradoria e do Judiciário, que poderiam ser direcionados à cobrança estratégica de grandes devedores ou créditos com maior probabilidade de recuperação, permanecem vinculados à gestão de milhares de feitos de baixo potencial econômico. Isso produz efeito contraproducente: busca-se arrecadar mais, mas diluem-se esforços em demandas cujo custo marginal pode superar o benefício fiscal.

Há também impacto institucional mais amplo. A morosidade judicial decorrente do excessivo volume de execuções fiscais de reduzido valor econômico produz reflexos que transcendem a esfera arrecadatória e administrativa, alcançando a própria legitimidade institucional do Poder Judiciário. Quando milhares

de processos permanecem em tramitação por longos períodos sem perspectiva concreta de satisfação do crédito ou de resolução definitiva, a capacidade do Estado de prestar a tutela jurisdicional em tempo razoável passa a ser questionada pela sociedade. A percepção de que o Judiciário não consegue oferecer respostas céleres e efetivas às demandas submetidas à sua apreciação contribui para o enfraquecimento da confiança dos jurisdicionados na instituição.

Essa situação torna-se ainda mais preocupante diante do papel central desempenhado pelo Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito. Como garantidor dos direitos fundamentais e responsável pela solução imparcial dos conflitos, o Judiciário depende da credibilidade pública para exercer adequadamente suas funções constitucionais. A demora excessiva na prestação jurisdicional pode transmitir à sociedade a ideia de ineficiência e incapacidade estatal, fomentando sentimentos de descrença quanto à efetividade da Justiça e à própria utilidade da busca da tutela judicial.

Nesse contexto, o congestionamento provocado pela manutenção indiscriminada de execuções fiscais de pequeno valor não representa apenas um problema de gestão processual, mas também uma questão institucional. Ao comprometer a duração razoável do processo e dificultar a entrega tempestiva da prestação jurisdicional, tal cenário contribui para a erosão da confiança social em um dos pilares da democracia. Afinal, a legitimidade do Poder Judiciário não decorre apenas de sua previsão constitucional, mas também de sua capacidade de oferecer soluções efetivas, acessíveis e tempestivas aos conflitos que lhe são submetidos.

A permanência de mais de onze mil processos de pequeno valor em uma única comarca evidencia como a ausência de política ativa de filtragem, conciliação ou cobrança administrativa pode gerar ineficiência sistêmica, contrariando os princípios da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal) e da eficiência administrativa, eventualmente acarretando na descredibilidade de poder judiciário em virtude de sua morosidade.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
[...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Diante do panorama exposto, conclui-se que o atual modelo de judicialização massiva das execuções fiscais municipais de baixo valor na Comarca de Sant'Ana do Livramento revela significativo descompasso entre os objetivos arrecadatários da Fazenda Pública e os princípios constitucionais da eficiência, economicidade e duração razoável do processo.

4.4 Racionalização da Cobrança da Dívida Ativa

A análise desenvolvida ao longo do presente estudo demonstrou que o modelo tradicional de cobrança judicial da dívida ativa, embora historicamente concebido como principal instrumento de satisfação do crédito público, enfrenta atualmente relevantes desafios relacionados à eficiência administrativa, à efetividade processual e à sustentabilidade da atuação estatal. O elevado volume de execuções fiscais de pequeno valor, associado aos custos inerentes à movimentação da máquina judiciária e aos reduzidos índices de recuperação do crédito por meio da via executiva tradicional, evidencia a necessidade de revisão dos mecanismos normativos que orientam a política municipal de arrecadação.

Nesse contexto, a racionalização da cobrança da dívida ativa não deve ser compreendida como flexibilização do dever estatal de arrecadar ou como hipótese de renúncia de receita, mas como instrumento de aperfeiçoamento da gestão fiscal e de concretização dos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da economicidade, da proporcionalidade e da duração razoável do processo. A evolução jurisprudencial recente, especialmente no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consolidou o entendimento de que a proteção do interesse arrecadatário não exige, necessariamente, o ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais, admitindo a adoção de critérios objetivos voltados à seleção estratégica dos créditos e à utilização de meios alternativos de cobrança.

A realidade observada na Comarca de Sant'Ana do Livramento reforça essa necessidade de readequação normativa. O significativo número de execuções fiscais de pequeno valor em tramitação demonstra que o modelo atualmente adotado pode

não mais refletir, de forma adequada, os custos efetivos da cobrança judicial nem os objetivos contemporâneos de eficiência da Administração Tributária. Nesse cenário, revela-se pertinente discutir mecanismos legislativos capazes de compatibilizar o dever constitucional de arrecadar com a necessidade de utilização racional dos recursos públicos.

Diante disso, o presente tópico propõe a análise de duas sugestões de alteração da legislação municipal, voltadas à modernização da política local de cobrança da dívida ativa. As propostas buscam adequar os instrumentos normativos atualmente vigentes às condições econômicas e institucionais contemporâneas, privilegiando critérios objetivos de custo-benefício, maior efetividade na recuperação do crédito público e redução do congestionamento processual, sem afastar a observância dos princípios da responsabilidade fiscal e da autonomia tributária municipal.

4.4.1 Substituição da Lei Municipal n 4.752/2003 pela Resolução 547 do CNJ

A adoção dos parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça em substituição aos critérios atualmente previstos na Lei Municipal nº 4.752/2003 apresenta-se como medida juridicamente consistente e alinhada aos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da economicidade e da efetividade processual. Tal adequação normativa mostra-se especialmente relevante diante do elevado volume de execuções fiscais de pequeno valor em tramitação na Comarca de Sant'Ana do Livramento e da necessidade de racionalização da atuação estatal na recuperação do crédito público.

A legislação municipal vigente, editada em 2003, autoriza o não ajuizamento de créditos inscritos em dívida ativa cujo valor consolidado seja igual ou inferior a um salário mínimo, sob o fundamento de que o custo da cobrança judicial superaria o proveito econômico obtido. Embora compatível com a ordem constitucional e com a jurisprudência contemporânea do Supremo Tribunal Federal, o parâmetro adotado tornou-se factualmente obsoleto em razão das transformações econômicas verificadas nas últimas duas décadas. A significativa alteração do poder aquisitivo da moeda e a ampliação dos custos inerentes à movimentação da máquina judiciária

reduziram substancialmente a efetividade prática do critério legal, que passou a funcionar como filtro excessivamente restrito, permitindo o ajuizamento e a manutenção de milhares de execuções fiscais de reduzida expressão econômica.

Em contraste, a Resolução nº 547/2024 do CNJ, editada em consonância com a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas 1184 e 1428 da Repercussão Geral, estabelece parâmetros mais adequados à realidade contemporânea da cobrança judicial de créditos públicos. O normativo prevê a extinção de execuções fiscais de valor inferior a dez mil reais que permaneçam sem movimentação útil por período superior a um ano, especialmente quando não houver localização do executado ou de bens passíveis de penhora.

Os dados coletados na presente pesquisa evidenciam a relevância prática desta alteração. Na Comarca de Sant'Ana do Livramento, as execuções fiscais com valor inferior a dez mil reais correspondem a aproximadamente 53,4% do total de processos em tramitação. A adoção do parâmetro definido pelo CNJ permitiria a redução significativa do estoque processual e possibilitaria ao Município direcionar seus recursos humanos, financeiros e institucionais para a cobrança de créditos de maior expressão econômica e com maior potencial de recuperação, aumentando a eficiência arrecadatória e a efetividade da tutela executiva.

Além disso, a manutenção de milhares de execuções fiscais de pequeno valor tende a gerar prejuízo líquido ao erário. Isso porque o custo de processamento e acompanhamento dessas demandas frequentemente supera o valor efetivamente recuperado ao final do processo. Nesse sentido, estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apontam que o custo médio de tramitação de uma execução fiscal alcança aproximadamente quatro mil e trezentos reais, circunstância que evidencia a irracionalidade econômica da judicialização massiva de créditos de reduzido valor.

Por fim, cumpre destacar que a adoção dos parâmetros previstos na Resolução nº 547/2024 **não implica renúncia de receita tributária**. Os créditos abrangidos pela medida permanecem exigíveis e podem ser objeto de cobrança por mecanismos extrajudiciais mais céleres e menos onerosos, especialmente por meio do protesto da Certidão de Dívida Ativa. Dessa forma, a substituição do modelo centrado na judicialização massiva por estratégias de cobrança mais eficientes

revela-se compatível tanto com o dever de arrecadar quanto com os princípios da eficiência administrativa, da responsabilidade fiscal e da duração razoável do processo.

4.4.2 Adoção do IPCA-E como Critério de Economicidade Fazendária frente ao Indexador do Salário Mínimo

Uma alternativa mais adequada sob os aspectos jurídico, administrativo e econômico do que a revogação integral da Lei Municipal nº 4.752/2003 consiste na atualização legislativa de seu art. 3º, preservando-se a lógica original da norma, mas adequando-a às transformações institucionais e econômicas ocorridas desde sua edição. Nesse sentido, mostra-se recomendável a substituição do critério atualmente vinculado ao salário mínimo por um valor nominal fixo, como por exemplo, de R\$5.000,00 (cinco mil reais), sujeito à atualização periódica por índice oficial de correção monetária.

A proposta revela-se coerente com a finalidade que inspirou a criação da norma em 2003, qual seja, evitar a movimentação da máquina pública em hipóteses nas quais o custo da cobrança judicial supera ou se aproxima do benefício econômico esperado. Todavia, o parâmetro atualmente adotado tornou-se insuficiente para cumprir essa função. A utilização do salário mínimo como referencial para definição do limite de ajuizamento apresenta limitações técnicas significativas, uma vez que sua evolução não está necessariamente vinculada à variação dos custos operacionais da Administração Pública ou à inflação efetivamente observada na economia. Ao contrário, o salário mínimo é influenciado por decisões de política pública e por critérios governamentais que podem incluir ganhos reais acima da inflação ou, em determinados períodos, reajustes inferiores à recomposição integral do poder aquisitivo da moeda.

Nesse contexto, a adoção de um valor nominal fixo corrigido anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) apresenta-se como solução mais estável, previsível e tecnicamente adequada. Calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o IPCA-E constitui um dos principais indicadores oficiais de inflação do país e é amplamente utilizado pelo

Poder Judiciário, pelos entes federativos e pelos tribunais superiores para fins de atualização monetária. Sua metodologia busca refletir a efetiva variação do custo de vida das famílias brasileiras, funcionando como instrumento apto a preservar o valor real das obrigações monetárias ao longo do tempo.

A utilização do IPCA-E como fator de atualização do limite de não ajuizamento permite que o parâmetro legal acompanhe a perda do poder aquisitivo da moeda, evitando a progressiva defasagem que inevitavelmente acomete valores fixados em lei sem mecanismo de correção automática. Além disso, a adoção desse índice guarda estreita relação com a própria justificativa econômica que fundamenta a dispensa do ajuizamento de determinadas execuções fiscais. Os custos administrativos suportados pelo Município, tais como remuneração de servidores, manutenção de sistemas, despesas operacionais, materiais de expediente, serviços postais e demais encargos relacionados à cobrança judicial, tendem a sofrer influência direta dos efeitos inflacionários. Dessa forma, a atualização periódica do limite pelo IPCA-E assegura que o critério legal permaneça alinhado à realidade financeira da Administração Pública.

Sob a perspectiva da eficiência administrativa, a substituição do salário mínimo pelo IPCA-E também proporciona maior segurança jurídica e previsibilidade na gestão da dívida ativa municipal. Enquanto o reajuste do salário mínimo depende de decisões políticas e econômicas do Governo Federal, o IPCA-E possui natureza eminentemente técnica, sendo calculado com base em critérios estatísticos objetivos e desvinculados de escolhas governamentais discricionárias. Tal característica reduz a possibilidade de distorções e permite que a política municipal de cobrança fiscal seja estruturada a partir de parâmetros mais estáveis e compatíveis com a realidade econômica local.

A proposta também se harmoniza com a evolução recente da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente nos Temas 1184 e 1428 da Repercussão Geral, que reconheceram a legitimidade da adoção de critérios de racionalização das execuções fiscais com fundamento nos princípios da eficiência administrativa, da proporcionalidade e da economicidade. Ao estabelecer um limite de ajuizamento atualizado periodicamente por índice inflacionário oficial, o Município preserva seu dever constitucional de arrecadar, sem desconsiderar a necessidade

de utilização racional dos recursos públicos e a busca por maior efetividade na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

Desse modo, a atualização do art. 3º da Lei Municipal nº 4.752/2003 mediante a fixação de um valor nominal de cinco mil reais, corrigido anualmente pelo IPCA-E, apresenta-se como medida capaz de conciliar a tutela do crédito público com os princípios da eficiência administrativa, da responsabilidade fiscal, da economicidade e da duração razoável do processo, contribuindo para uma política de cobrança mais moderna, efetiva e compatível com as diretrizes contemporâneas de gestão pública.

A proposta de atualização do art. 3º da Lei Municipal nº 4.752/2003 mediante a fixação de um valor nominal corrigido pelo IPCA-E também encontra respaldo na recente sistemática introduzida pela Lei nº 14.905/2024, que promoveu alterações relevantes no regime jurídico da atualização monetária e dos juros legais no ordenamento brasileiro.

A Lei nº 14.905/2024 reforçou a necessidade de adoção de critérios objetivos, técnicos e economicamente coerentes para a atualização de obrigações pecuniárias, privilegiando índices que efetivamente reflitam a recomposição do poder aquisitivo da moeda. Nesse contexto, a utilização do IPCA-E como indexador do limite de não ajuizamento das execuções fiscais harmoniza-se com a lógica adotada pela Lei nº 14.905/2024, pois prestigia um índice de inflação amplamente reconhecidamente técnico-econômico.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo analisar a inefetividade estrutural e econômica das execuções fiscais de pequeno valor ajuizadas pelo Município de Sant'Ana do Livramento/RS, investigando em que medida a permanência de critérios normativos defasados compromete a observância dos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da economicidade e da duração razoável do processo. Paralelamente, buscou-se examinar a compatibilidade da realidade local com a evolução jurisprudencial consolidada pelo Supremo Tribunal Federal e com as diretrizes de racionalização estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça para o tratamento das execuções fiscais.

Inicialmente, verificou-se que a arrecadação tributária é elemento indispensável à manutenção das atividades estatais e à concretização dos direitos fundamentais, razão pela qual o dever de cobrança dos créditos públicos integra o próprio compromisso constitucional com a responsabilidade fiscal e com a sustentabilidade das políticas públicas. Entretanto, a pesquisa demonstrou que o dever de arrecadar não se confunde com o dever de judicializar indiscriminadamente toda e qualquer pretensão executiva. A atual compreensão constitucional dos tribunais superiores acerca da execução fiscal exige a compatibilização entre tutela do crédito público, eficiência administrativa e utilização racional dos recursos estatais.

A partir da análise doutrinária e jurisprudencial desenvolvida, constatou-se que a execução fiscal contemporânea deixou de ser compreendida exclusivamente como instrumento de cobrança compulsória para assumir também função relacionada à gestão eficiente da atividade arrecadatória. Os precedentes do Supremo Tribunal Federal evidenciam uma mudança de paradigma ao reconhecer que a proteção do interesse público arrecadatório não exige necessariamente o ajuizamento irrestrito de execuções fiscais, admitindo a adoção de critérios objetivos de racionalização e a priorização de meios alternativos de recuperação do crédito.

Os dados empíricos levantados na Comarca de Sant'Ana do Livramento reafirmaram a necessidade dessa discussão teórica. A existência de mais de onze mil execuções fiscais de valor inferior a dez mil reais em tramitação nas varas cíveis

locais revelou um cenário de elevado congestionamento processual, demonstrando que parcela significativa da estrutura judiciária permanece direcionada ao processamento de demandas cujo retorno econômico tende a ser reduzido.

Nesse contexto, verificou-se que a Lei Municipal nº 4.752/2003, embora constitucional e originalmente orientada por critérios legítimos de racionalidade econômica, tornou-se parcialmente inadequada à realidade contemporânea. Em especial, o parâmetro previsto em seu art. 3º, que autoriza o não ajuizamento de créditos inferiores a um salário mínimo, mostrou-se factualmente obsoleto diante da evolução econômica, da alteração dos custos operacionais da atividade jurisdicional e do desenvolvimento de instrumentos extrajudiciais de cobrança mais eficientes.

Ao final, verifica-se que os objetivos inicialmente propostos foram integralmente alcançados e que a hipótese formulada foi confirmada. Demonstrou-se que a manutenção de um modelo excessivamente orientado pela judicialização da cobrança tributária, associado à permanência de parâmetros legais incompatíveis com a realidade econômica contemporânea, produz efeitos negativos tanto sobre a arrecadação municipal quanto sobre o funcionamento do Poder Judiciário.

Entre as alternativas analisadas, destacou-se a substituição do parâmetro vinculado ao salário mínimo por valor nominal fixo corrigido periodicamente pelo IPCA-E, em consonância com a racionalidade econômica contemporânea e com a sistemática adotada pela Lei nº 14.905/2024 para preservação do valor real das obrigações pecuniárias. Tal medida permitiria maior previsibilidade administrativa, evitaria a defasagem progressiva do limite legal e manteria a coerência entre o custo da cobrança e o benefício econômico esperado.

A relevância do tema analisado ultrapassa os limites da política tributária municipal. A racionalização das execuções fiscais representa medida diretamente relacionada ao fortalecimento institucional da Administração Pública, à melhoria da prestação jurisdicional e à concretização do direito fundamental à duração razoável do processo. A utilização eficiente dos recursos públicos não implica flexibilização do interesse arrecadatório, mas seu aperfeiçoamento mediante instrumentos mais proporcionais, econômicos e efetivos.

Por fim, espera-se que os resultados obtidos contribuam para o aperfeiçoamento das políticas públicas de gestão da dívida ativa municipal e para o

fortalecimento de uma cultura institucional orientada pela eficiência e pela efetividade na recuperação dos créditos públicos.

REFERÊNCIAS

- AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. 1 recurso online (552p. ISBN 9788553625635.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Apelação Cível, No 50045756620178210015, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em: 20-09-2024.
- BRASIL. ARE 1553607 RG, Relator(a): MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno, julgado em 19-09-2025, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-329 DIVULG 29-09-2025 PUBLIC 30-09-2025.
- BRASIL. ARE 639337 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 23-08-2011, DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011 EMENT VOL-02587-01 PP-00125.
- BRASIL. Conselho Nacional De Justiça. Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa. Brasília, DF: CNJ, 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2023*. Brasília, DF: CNJ, 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2024*. Brasília, DF: CNJ, 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024. Institui medidas de tratamento racional e eficiente à tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2024.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 617, de 2025. Altera a Resolução CNJ nº 547/2024 para incluir exigências de identificação de executados. Brasília, DF: CNJ, 2025.
- BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios*. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.
- BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. *Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1980.

BRASIL. Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990. *Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.

BRASIL. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012. *Altera a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, para incluir as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas entre os títulos sujeitos a protesto*. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. RE 1453991 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2025 PUBLIC 08-01-2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 219/Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, DF, 20 de maio de 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 28 maio 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 393. Primeira Seção, julgada em 23 set. 2009. Diário da Justiça Eletrônico: Brasília, DF, 7 out. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 544. Aprovada em 3 dez. 1969. Brasília, DF: STF, 1969.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1184 da Repercussão Geral. Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 1428 da Repercussão Geral. Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.553.607/RS. Relator: Ministro Presidente. Julgado em 19 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.247. Relator: Ministro Celso de Mello. Ementa. Diário da Justiça, Brasília, DF, 8 set. 1995.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. 34. ed. São Paulo: Editora Noeses, 2026.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. *Processo tributário administrativo e judicial*. 2. ed. Rio de Janeiro. Forense Jurídico, 2025.

CREDDO, Raquel de Naday Di. *O pagamento de tributos e a justiça fiscal*. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná, Curitiba, n. 3, p. 189-210, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Cândido Rangel Dinamarco e a instrumentalidade do processo: uma entrevista*. In: CADERNOS DIREITO GV, São Paulo, v. 8, n. 3, p. 19-24, maio 2011. Disponível em: Repositório FGV.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal*. Brasília, DF: Ipea, 2011.

MENDES, Gilmar. *STF: Gilmar critica decisões tributárias com efeitos retroativos que geram alto impacto fiscal*. [Entrevista/conferência]. YouTube, 12 mar. 2026. Disponível em: YouTube. Acesso em: 24 maio 2026.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 15. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo*. 16. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025. 1 recurso online. ISBN 9788553625901.

PAULSEN, Leandro. *Curso de direito tributário completo: constitucional tributário, normas gerais e tributos em espécie*. 17. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2026. 1 recurso online (705 p.).

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 20. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018.

SANTANA DO LIVRAMENTO (RS). Lei nº 4.752, de 30 de dezembro de 2003. *Institui normas administrativas para a inscrição da dívida ativa da Fazenda Pública Municipal e dá outras providências*. Santana do Livramento, RS: Gabinete do Prefeito, 2003.

SANTANA DO LIVRAMENTO (RS). *Lei Orgânica do Município de Santana do Livramento*. Santana do Livramento, RS: Câmara Municipal.

**ANEXO A — SENTENÇA DA EXECUÇÃO FISCAL Nº
5000248-87.2013.8.21.0025/RS**



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
1ª Vara Cível da Comarca de Santana do Livramento

Rua Barão do Triunfo, 450, Sala 309 - Bairro: Centro - CEP: 97573634 - Fone: (55) 3029-9980 - Balcão
Virtual: (55) 9 9926-3565 - Email: frsantlvr1vciv@tjrs.jus.br

EXECUÇÃO FISCAL Nº 5000248-87.2013.8.21.0025/RS

EXEQUENTE: MUNICÍPIO DE SANTANA DO LIVRAMENTO / RS

EXECUTADO: ANTONIO DOS SANTOS RODRIGUES

SENTENÇA

Vistos etc.

A exceção pré-executividade somente é viável em hipóteses excepcionais, uma vez verificada a existência de vícios formais do título executivo, ou quando ausentes as condições da ação.

Nesse aspecto, por oportuno, vale mencionar a manifestação de José Carlos Barbosa Moreira, citado por Humberto Theodoro Júnior, que ensina:

"Barbosa Moreira evidência que se o que se busca é demonstrar que o credor não tem condições jurídicas para executar seu pretensão crédito, não é de um requisito anterior ('pré') à executividade que se cogita. É, isto sim, da falta de um requisito da própria execução proposta, que se ocupa a arguição. Afinal, a execução já foi proposta e o intento do devedor não se relaciona com requisitos ou dados anteriores, mas com aqueles que no momento deveriam existir e, na realidade não existem. Enfim, o que falta não é a pré-executividade, é a executividade."

Logo, pode-se denotar que, diferentemente dos embargos, na exceção de pré-executividade somente poderão ser alegadas questões atinentes às condições da ação ou nulidades e defeitos flagrantes do título executivo que não demandem dilação probatória, consoante súmula 393 do STJ:

"A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória."

Observe-se que a matéria de defesa levantada na presente exceção diz respeito à ocorrência de prescrição intercorrente.

Logo, em se tratando de matéria passível de ser conhecida de ofício pelo juiz, pois causa extintiva do crédito, possível a alegação por meio da exceção de pré-executividade.

Sendo assim, passo a analisar o mérito.

Trata-se de de exceção de pré-executividade oposta pela Defensoria Pública Estadual, atuando como curadora especial da parte executada, em desfavor do Município de Santana do Livramento/RS. Alegou que município demorou mais de 5+1 anos para requerer citação por edital depois da primeira tentativa frustrada de citação no endereço primitivamente tentado. Aduziu que a execução fiscal é de valor baixíssimo e se encontra abaixo do teto de configuração do interesse de agir, balizador da garantia da eficiência da administrativa na utilização da cara estrutura do sistema de justiça como escritório de cobrança. Requereu a extinção do processo por falta do pressuposto processual.

Intimado, o exequente se manifestou no evento 32, PET1, requerendo o julgamento do feito no estado em que se encontra.

É o breve relatório.

DECIDO.

I. - Da prescrição intercorrente.

De acordo com o tema da prescrição intercorrente nas execuções fiscais, deve-se observar as diretrizes jurisprudenciais definidas pelo STJ em julgamento de Recursos Repetitivos, no REsp 1.340.553-RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, por unanimidade, julgado em 12/09/2018, DJe 16/10/2018:

1. Execução fiscal. Prescrição intercorrente. Art. 40 e parágrafos da Lei n. 6.830/1980. Prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo. Ciência da Fazenda Pública quanto à não localização do devedor ou inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido. Início automático. Tema 556:

O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/1980 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução. Sem prejuízo do disposto anteriormente: 1.1) nos casos de execução fiscal para cobrança de dívida ativa de natureza tributária (cujo despacho ordenador da citação tenha sido proferido antes da vigência da Lei Complementar n. 118/2005), depois da citação válida, ainda que editalícia, logo após a primeira tentativa infrutífera de localização de bens penhoráveis, o Juiz declarará suspensa a execução; e, 1.2) em se tratando de execução fiscal para cobrança de dívida ativa de natureza tributária (cujo despacho ordenador da citação tenha sido proferido na vigência da Lei Complementar n. 118/2005) e de qualquer dívida ativa de natureza não tributária, logo após a primeira tentativa frustrada de citação do devedor ou de localização de bens penhoráveis, o Juiz declarará suspensa a execução.

Súmula 314-STJ: 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.

2. *Execução fiscal. Prescrição intercorrente. Art. 40 e parágrafos da Lei n. 6.830/1980. Final do prazo de 1 (um) ano de suspensão. Início automático do prazo prescricional. Temas 567 e 569:*

Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronunciamento judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão, inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável (de acordo com a natureza do crédito exequendo), durante o qual o processo deveria estar arquivado sem baixa na distribuição, na forma do art. 40, §§ 2º, 3º e 4º da Lei n. 6.830/1980 - LEF, findo o qual o Juiz, depois de ouvida a Fazenda Pública, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição intercorrente e decretá-la de imediato.

3. *Execução fiscal. Prescrição intercorrente. Interrupção. Efetiva constrição patrimonial. Efetiva citação. Art. 40 e parágrafos da Lei n. 6.830/1980. Tema 568.*

A efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação (ainda que por edital) são aptas a interromper o curso da prescrição intercorrente, não bastando para tal o mero peticionamento em juízo, requerendo, v.g., a feitura da penhora sobre ativos financeiros ou sobre outros bens. Os requerimentos feitos pelo exequente, dentro da soma do prazo máximo de 1 (um) ano de suspensão mais o prazo de prescrição aplicável (de acordo com a natureza do crédito exequendo) deverão ser processados, ainda que para além da soma desses dois prazos, pois, citados (ainda que por edital) os devedores e penhorados os bens, a qualquer tempo - mesmo depois de escoados os referidos prazos -, considera-se interrompida a prescrição intercorrente, retroativamente, na data do protocolo da petição que requereu a providência frutífera.

4. *Execução fiscal. Prescrição intercorrente. Art. 40 e parágrafos da Lei n. 6.830/1980. Nulidade por falta de intimação. Demonstração do prejuízo. Necessidade. Temas 570 e 571:*

A Fazenda Pública, em sua primeira oportunidade de falar nos autos (art. 245 do CPC/1973, correspondente ao art. 278 do CPC/2015), ao alegar nulidade pela falta de qualquer intimação dentro do procedimento do art. 40 da LEF, deverá demonstrar o prejuízo que sofreu (exceto a falta da intimação que constitui o termo inicial - Tema 566, onde o prejuízo é presumido), por exemplo, deverá demonstrar a ocorrência de qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.

Desse modo, o prazo de 1 (um) ano de suspensão tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor e/ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido. Portanto, havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não decisão judicial nesse sentido (essas decisões e despachos de suspensão e arquivamento são meramente declaratórios, não alterando os marcos prescricionais), inicia-se automaticamente o prazo prescricional de 5 (cinco) anos durante o qual o processo deveria estar arquivado sem baixa na distribuição.

Ademais, cumpre destacar que a petição do ente público requerendo a citação ou penhora, "por si só", não satisfaz o requisito do art. 40, § 3º, da LEF. Para todos os efeitos, o devedor ou os bens ainda não foram encontrados (trata-se de mera indicação). É preciso também que a providência requerida ao Poder Judiciário seja frutífera, ou seja, que resulte em efetiva

citação ou penhora (constrição patrimonial) (...) Cumprido o requisito, a prescrição intercorrente se interrompe na data em que protocolada a petição que requereu a providência frutífera, até porque, não é possível interromper a prescrição intercorrente fora do prazo de 6 (seis) anos, já que não se interrompe aquilo que já se findou. Isto significa que o Poder Judiciário precisa dar resposta às providências solicitadas pelo exequente dentro do prazo de 6 (seis) anos, ainda que para além desse prazo (REsp 1.340.553-RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, por unanimidade, julgado em 12/09/2018, DJe 16/10/2018 - Tema 568).

Ainda que o credor tenha eventualmente solicitado diligências, estas, restando indeferidas ou infrutíferas, não se mostram aptas. Não bastam, portanto, meras petições por parte do credor, elas devem ser úteis à satisfação do crédito.

No presente caso, verifica-se que a ação foi ajuizada em 25 de novembro de 2013 e o despacho que ordenou a citação ocorreu em 02 de dezembro de 2013. Analisando o feito, constato que o executado Antonio dos Santos Rodrigues somente foi citado por edital em 18 de janeiro de 2024, conforme evento 17, EDITAL1, quando já havia decorrido prazo superior a seis anos, contados da intimação do exequente da não localização do executado.

Neste sentido, veja-se o seguinte precedente:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. IMPLEMENTAÇÃO DO PRAZO. 1. NA ESTEIRA DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO E. STJ POR OCASIÃO DO JULGAMENTO DO RECURSO ESPECIAL N. 1.340.553/RS, APÓS A INTIMAÇÃO DA FAZENDA PÚBLICA ACERCA DA NÃO LOCALIZAÇÃO DO DEVEDOR OU DA INEXISTÊNCIA DE BENS PASSÍVEIS DE PENHORA, SUSPENDE-SE AUTOMATICAMENTE A EXECUÇÃO E TAMBÉM O PRAZO PRESCRICIONAL PELO PERÍODO DE UM ANO, INDEPENDENTEMENTE DE DECLARAÇÃO EXPRESSA NESSE SENTIDO. APÓS ESSE PERÍODO, INICIA-SE AUTOMATICAMENTE O PRAZO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. 2. A INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE SE DÁ COM A EFETIVA CITAÇÃO E CONSTRIÇÃO DE BENS DA PARTE EXECUTADA, NÃO SERVINDO PARA TAL FINALIDADE EVENTUAIS MEDIDAS INFRUTÍFERAS REQUERIDAS PELA FAZENDA PÚBLICA, MUITO MENOS O MERO PEDIDO DE PRAZO DE SUSPENSÃO ALÉM DAQUELE AUTOMÁTICO DE UM (1) ANO. 3. SITUAÇÃO EM QUE SE VERIFICA O IMPLEMENTO DO PRAZO DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, POIS TRANSCORRIDOS MAIS DE 6 ANOS (1 ANO DE SUSPENSÃO AUTOMÁTICA E 5 ANOS DE PRESCRIÇÃO) ENTRE A CIÊNCIA DA PRIMEIRA TENTATIVA FRUSTRADA

DE CITAÇÃO E A SUA EFETIVAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 50030077920108210073, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em: 14-05-2025)

II.- Da ausência do interesse de agir e ineficácia da execução fiscal.

Necessário registrar que o Tema e a Resolução se aplicam tanto às ações em andamento como aos feitos novos, haja vista que as teses contidas em ambos referem expressamente a possibilidade de "*extinção de execução fiscal*", o que pressupõe ação em curso, não podendo ser extinto algo que não foi iniciado, hipótese em que se estaria diante de eventual indeferimento da inicial. Tanto é assim que é mencionada a concessão de prazo para a suspensão da execução fiscal para a adoção das medidas administrativas.

Nesse sentido:



RESOLUÇÃO CNJ 547/2024

EM LINGUAGEM SIMPLES

Acesse a Resolução no formato tradicional





EXTINÇÃO DE EXECUÇÕES FISCAIS (ART. 1º)

Execuções fiscais **abaixo de dez mil reais** deverão ser extintas se estiverem:

1ª Hipótese:

sem movimentação útil há mais de um ano + sem citação do devedor

2ª Hipótese:

sem movimentação útil há mais de um ano + sem bens penhoráveis



Obs.: considera-se o valor na data do ajuizamento da ação.

RESOLUÇÃO CNJ 547/2024

EM LINGUAGEM SIMPLES

Acesse a Resolução no
formato tradicional



PERGUNTAS E RESPOSTAS

1 Todas as execuções fiscais abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) devem ser extintas?

Não. Apenas serão extintas as execuções abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) sem movimentação útil há mais de um ano e nas quais não tenham sido encontrados bens penhoráveis. O devedor pode ter sido citado ou não.

2 O que significa não existir movimentação útil por mais de um ano?

Significa que o processo está há mais de doze meses sem registrar nenhum avanço no sentido do pagamento da dívida.



Uma pessoa deve R\$ 9.500,00 (nove mil e quinhentos reais) de impostos. A dívida foi cobrada na Justiça, mas, nos últimos 18 meses, não se encontrou o devedor nem nenhum bem dele. Nesse caso, a execução pode ser extinta.

3 É preciso atualizar o valor da dívida para saber se está abaixo de R\$ 10.000,00?

Não. O valor levado em conta para esse fim é o da data do ajuizamento da execução, sem atualização posterior.

Desse modo, desimporta a fixação pelo ente público do valor que entende como baixo, conforme precedentes do TJ/RS aos quais me filio:

APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. TEMA 1.184 DO STF E RESOLUÇÃO 547 DO CNJ. **DESIMPORTA A EXISTÊNCIA DE LEI LOCAL QUE DEFINA CRÉDITO DE PEQUENO VALOR. NOS TERMOS DA JURISPRUDÊNCIA DO STF "APLICABILIDADE DOS ATOS NORMATIVOS EMANADOS DO CNJ A TODOS OS TRIBUNAIS, COM EXCEÇÃO DESTES SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL". ASSIM, O CRITÉRIO ECONÔMICO A SER UTILIZADO PARA A VERIFICAÇÃO DO INTERESSE DE AGIR É O ESTIPULADO PELO CNJ. CITAÇÃO E ATOS CONSTRITIVOS. INOCORRÊNCIA. HIPÓTESE DE APLICAÇÃO DO ART. 1º, § 1º, DA RESOLUÇÃO Nº 547/2024. RECURSO DESPROVIDO.** (Apelação cível nº 50004620520188210025, julgada em 23/07/2024; Relatora Des. Liselena Schifino Robles Ribeiro) (grifei)

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. TEMA 1.184, STF E RESOLUÇÃO Nº 547/24, CNJ. OPORTUNIZAÇÃO DE MANIFESTAÇÃO PRÉVIA. EXTINÇÃO. CABIMENTO. Estando-se diante de execução fiscal em que sequer realizada citação, mesmo decorridos mais de dois anos e meio do seu ajuizamento, a par de oportunizada manifestação prévia do exequente, sem que comprovada a possibilidade, no prazo a que alude o § 5º do artigo 1º, Resolução nº 547/24, de localização da executada, regra aplicável à hipótese por compreensão, correta a decisão do juízo de 1º grau que extinguiu o feito, por ausência de interesse de agir, em atenção às definições do Tema 1.184, STF e ao artigo 1º, § 1º, Resolução nº 547/24, CNJ. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação cível nº 50056791920218210059, julgada em 26/07/2024; Relator Des. Arminio Jose Abreu Lima da Rosa)

Quanto a esta última decisão, peço vênica para transcrever trecho no mesmo sentido da irrelevância da definição pelo próprio ente público do valor considerado como baixo:

Ocasão em que o Município de Osório, desprezadas considerações inteiramente genéricas, sem qualquer respaldo na realidade dos autos ou em comprovação específica que lhe incumbia, tal como, por exemplo, menção à existência de outras execuções em face da mesma parte executada, assim requereu (Evento 35 - PETI, autos de 1º grau):

"Para fins do aludido despacho, é o que tem a informar o Município, inclusive o exame da natureza dos tributos cobrados na execução fiscal, de forma a afastar a aplicação da Resolução 547, eis que representa verdadeira violação ao competência do Município, que já possui lei fixando valor mínimo para ajuizamento, que é a de n. 4868/11, portanto, requer, respeitosamente, seja determinado o prosseguimento da demanda, ou no mínimo suspender o exame da incidência da Resolução, pelo prazo previsto, citado anteriormente."

Ocorre que, primeiro, a definição de valor mínimo pela legislação municipal para propositura das execuções fiscais não corresponde a salvo conduto para eternização de processos que, na prática, não revelam viabilidade alguma para a satisfação do crédito tributário. (grifei)

Ressalto que as execuções fiscais, que são um dos maiores gargalos da máquina de prestação jurisdicional, para além do custo mínimo superior ao que postulado na inicial, precisam ser vistas não com olhares da defasada administração burocrática, mas pelo prisma da eficiência.

Nesse sentido, veja-se o que decidido pelo TJ/RS no agravo de instrumento nº 51229480920248217000:

*Desse contexto depreende-se que foram engendradas **duas** hipóteses de aferição do cumprimento do princípio da eficiência administrativa como elementos processuais relacionados ao interesse de agir (art. 17 do CPC) e à extinção da execução (art. 485 do CPC).*

A primeira delas é prévia ao ajuizamento de todo e qualquer executivo fiscal, e não apenas aos de baixo valor. Está prevista nos arts. 2º e 3 da Resolução nº 547/2024 do CNJ, e consiste na (I) tentativa de conciliação OU adoção de solução administrativa; E (II) prévio protesto do título, retratando hipótese de indeferimento da petição inicial do executivo fiscal (art. 924, I, do CPC)

A segunda se dá no curso da execução fiscal, especificamente relacionada aos executivos fiscais de baixo valor. Está prevista no art. 1º da Resolução nº 547/2024 do CNJ e retrata hipótese de extinção do processo, sem julgamento de mérito, igualmente pela ausência de interesse de agir, mas em razão de circunstâncias verificáveis durante a marcha processual, consistente na ausência de movimentação útil há mais de um ano (I) sem citação do executado OU (II) ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

*No caso das execuções em andamento, quando da edição da resolução, verifica-se que os requisitos para o ajuizamento da demanda devem estar preenchidos para que haja o prosseguimento, **devendo o exequente ser intimado para provar a existência de tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa prévia, na forma dos parágrafos do art. 2º, bem como a existência de protesto ou hipótese de ressalva deste, nos termos do art. 3º.***

Eventual não adoção dessas medidas pode ainda justificar pedido de suspensão do processo por parte do exequente, para elas sejam adotadas, na estrita forma do item 3 do Tema nº 1.184.

Por oportuno, relativamente à adoção das medidas prévias ao ajuizamento, registra-se que a satisfação dos créditos não deixará de ser perseguida, nem que a parte restará privada de provocar o Poder Judiciário para satisfazer os direitos da gestão da urbe, o que seria incompatível com o inciso LV, do artigo 5º, da Constituição Federal.

Apenas, todavia, prima-se agora por adoção de medidas preliminares ao ajuizamento da ação executiva, a exemplo do que ocorre com outras situações juridicamente relevantes, a exemplo do Direito Desportivo, dos benefícios previdenciários na hipótese do Tema 350 do STF, ou da necessidade de inexistência de possibilidade de recurso administrativo, com efeito suspensivo, para impetramento de Writ.

Contudo, com base no caput, do artigo 37, da Carta Política pátria, é necessário tornar o funcionamento dos Poderes mais eficiente, uma vez que um poder não governa para si, se não para o povo.

Inclusive, o eficaz uso do tesouro do povo é a preocupação maior não apenas dos bons governantes, mas também da legislação.

Nessa óptica, tem-se que a decisão do Supremo Tribunal Federal vai ao encontro do princípio constitucional da eficiência (em seu duplo viés, qual seja: eficácia e economicidade).

O custo ao povo de uma execução fiscal é consideravelmente elevado para que, prima ratio, ingresse-se com demanda judicial com vistas a satisfação de crédito tributário sem que, antes, intente-se medidas extrajudiciais menos onerosas ao bolso do contribuinte e comprovadamente mais eficazes para a satisfação creditícia, tais como o protesto.

O adequado uso dos recursos públicos produz como salutaros efeitos ou a realização de mais melhorias com vistas ao interesse público, ou a manutenção das mesmas atividades administrativas a um custo contributivo menor.

Em ambos caminhos, a sociedade, a quem os Poderes desta República servem, beneficia-se.

Destaca-se, ainda, que o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal não visa interferir no controle das Contas Públicas do Poder Executivo, mas adequar seu uso aos princípios magnos que regem a Administração deste País, o que lhe compete.

Há de se registrar que a notória sobrecarga de demandas judiciais que poderiam ter sido solucionadas na via extrajudicial, e que só não foram por uma questão cultural ainda excessivamente litigante, prejudica a toda a sociedade, uma vez que o tempo despendido na análise de tais questões poderia estar sendo empregado para a resolução daquilo que essencialmente necessita da apreciação judicial ou que, por necessidade de uma metamorfose cultural mais aguda, ainda não se está preparado para o uso das ferramentas extrajudiciais em larga escala.

Não é o caso, contudo, das execuções fiscais, uma vez que, como se reitera, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar estudos, concluiu que a via extrajudicial, para tais questões, tem se revelado mais eficiente para composição do Erário do que a judicialização, a qual, observa-se, pode, inclusive, ter efeito de agravar a situação das contas locais com o pagamento de verbas sucumbenciais por ocasião de eventuais insucessos na via judicial.

Aliás, o cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança é inclusive exceção às situações de renúncia de receitas, prevista no art. 14, §3º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

Também colaciono trecho do voto constante no recurso extraordinário que deu ensejo ao Tema 1184:

A comprovação do interesse processual de se movimentar as instituições judiciais com base na necessidade de atuação do Estado-Juiz passou a figurar como condição para a propositura de execução fiscal, sendo esse dado nuclear para o deslinde da controvérsia. Havendo interesse e obrigação do ente estatal de dar cobro às dívidas que têm com os contribuintes, também é exato que o princípio da eficiência administrativa e financeiro impõe que somente possa se valer do caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento para a mesma finalidade inexistir. Menos ainda se legitima a escolha da judicialização quando o custo financeiro e administrativo seja tanto maior quanto o que se tem a receber do devedor.

A ineficiência administrativa mostra-se pela transferência à solução buscada entregando-se mais atribuição a órgãos de outro poder; pela indolência administrativa de se buscarem alternativas internas nos entes estatais (câmaras de conciliação e processos de formulação de meios de pagamento sem litígio); pela busca de pagamentos que formam processos de duração desarrazoada e impeditivas da eficiência do Poder Judiciário, pela absurda carga de processos dessa natureza.

Consigno que se está diante de uma execução fiscal ajuizada em **25/11/2013**, ao longo da qual inúmeras diligências inexitosas foram e/ou serão tomadas para a cobrança de um crédito de R\$ 1.770,01 (um mil setecentos e setenta reais e um centavo), dando ensejo ao dispêndio de recursos financeiros que não serão compensados mesmo que a dívida seja integralmente adimplida.

Registro que, além do repasse da persecução do crédito (e de seus custos) ao Poder Judiciário, corriqueiramente ocorre inversão de atribuições no que atine à própria comprovação de eventuais medidas administrativas adotadas - com efeito, este juízo por diversas vezes reconsiderou a determinação de manifestação sobre o Tema 1.184 e determinou o prosseguimento normal do feito, porquanto constatou, de ofício, parcelamentos descumpridos, ao passo que o ente público, titular da pretensão e único interessado na execução fiscal, não se ocupou de apontar os procedimentos administrativos concretamente adotados, omitindo-se em provar fato relacionado ao seu direito.

Nessa perspectiva, à parte exequente não basta dar por preenchidos, abstratamente, requisitos exigidos pelo STF e CNJ, esquecendo do espírito com que foram pensados o Tema 1.184 e a Resolução 547, pois, a prosseguir tal conduta, o caminho é a continuidade dos desnecessários gastos estatais.

Veja-se o que afirmado no RE:

Seja realçado, ainda quanto à eficiência do princípio da eficiência administrativa, sob o vislumbre do êxito na busca dos pagamentos, que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional empenhou-se desde 2013 (ano subsequente ao da vigência da Lei n. 12.767) na adoção do protesto extrajudicial de CDAs da União, obtendo, até 2015, índice de recuperação de créditos por esse instrumento de 19,2%, distante do que ficava entre 1 a 2% no procedimento antes acolhido, qual seja, o de execução fiscal judicial. Em valores, esses dados demonstram que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional elevou de menos de 15 bilhões (os dados são de 2012) para um total de 39,7 bilhões de recuperação em 2022 com a adoção do protesto (dados em memorial da PGFN).

(...)

Pela necessidade de se obterem e, principalmente, de dispenderem recursos públicos de forma racional, em especial aqueles destinados ao Judiciário, fator relevante para a análise do presente recurso, há de se relevar ser fundamental para o funcionamento e a manutenção do sistema: a gestão responsável, racional e eficiente das verbas públicas e a racionalização das demandas, da estrutura e do desgaste humano no Judiciário.

Cite-se que, *in casu*, o ente público não comprovou o protesto da CDA, por exemplo, nem indicou que tenha havido concretamente composição da dívida, medidas que são, como já dito, mais eficazes na recuperação do débito fiscal.

Diga-se de passagem, é irrelevante informar a existência de lei autorizadora de protesto de CDA, a título exemplificativo, porque, conforme tranquila jurisprudência do STJ, tal medida já é lícita, de forma abstrata, há muito tempo. Tampouco a concessão de vantagens na cobrança de multas e juros afasta a necessidade da precedência de outras medidas mais eficazes para exigir judicialmente o pagamento do débito fiscal. Mesmo o envio de comunicação ao devedor sobre a possibilidade de adesão a parcelamento pode ser tido como de duvidosa efetividade, dada a frequente não localização dos executados em juízo para serem citados.

Noutro giro, a competência constitucional do ente federado mencionada no acórdão do Tema 1.184, ainda que contemple a quantia que o credor entende como baliza de baixo valor - fato que não pode se dar de forma abusiva, como a promulgação de leis que prevejam a extinção de execuções fiscais somente em casos de valor irrisório, ou que estejam em desacordo com as linhas gerais do Tema 1.184 ou da Resolução 547, porquanto o mero peticionamento para localização do devedor ou de bens para constrição não constitui movimentação útil do processo, incidindo no caso, portanto, a falta de eficiência na cobrança da dívida -, em nada restou afetada com as decisões tomadas pelo Poder Judiciário.

Veja-se a Decisão Monocrática de lavra do Des. Arminio Jose Abreu Lima da Rosa na apelação cível de nº 50007115820128210059:

Por outro lado, é bom, destacar, desde logo, que a referência à competência constitucional de cada ente federado diz com o estabelecimento de bitolas relativamente ao ajuizamento de execuções fiscais e não a consideração da inutilidade de processo executivo cuja evidente destinação ao nada resta estampada especialmente pelo fator temporal.

(...)

Em ambos os atos não se avançou quanto à competência tributária dos municípios e artigos 145 e 156, CF/88 e daí a referência a "respeitada a competência constitucional de cada ente federado."

Os municípios em nada tiveram afetada sua competência para instituir os tributos que lhe tocam, assim como para cobrá-los, o que passou longe de qualquer restrição tanto nos atos do Supremo Tribunal Federal, quanto do Conselho Nacional de Justiça.

Reitero a constatação da Justiça em Números, do CNJ, atualizada em fevereiro de 2024:

Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 34% do total de casos pendentes e 64% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 88%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2022, apenas 12 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia em 6 pontos percentuais, passando de 72,9% para 66,9% em 2022.

(...)

*O tempo médio de tramitação do processo de execução **fiscal** baixado no Poder Judiciário é de 6 anos e 7 meses.*

O maior impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que concentra 85% dos processos.

É possível ver o resultado disso aqui neste juízo, pois nesta 1ª Vara Cível da Comarca de Santana do Livramento/RS, de um acervo de 10.840 processos, são 6.409 execuções fiscais, das quais 5.792 têm valor da causa inferior a R\$ 10.000,00 (dados gerados por relatório do Eproc em 23/06/2025).

O fato é que ao Poder Judiciário foi incumbida pela Constituição Federal a atribuição de apreciar lesão ou ameaça a direito (art 5º, XXXV), no que se inclui o exame da pertinência de se levar a juízo uma pretensão propensa, em última análise, a não ter êxito, desfalcando o erário e aumentando a morosidade da justiça.

MELLO não despreza esse controle judicial:

É, pois, precisamente em casos que comportam discricção administrativa que o socorro do Judiciário ganha foros de remédio mais valioso, mais ambicionado e mais necessário para os jurisdicionados, já que a pronúncia representa a garantia última para contenção do administrador dentro dos limites de liberdade efetivamente conferidos pelo sistema normativo.

Consigne-se que, a rigor, não se está a verificar diretamente a legalidade da atuação administrativa, mas no poder/dever de o Judiciário barrar demandas desprovidas de interesse, mormente por se levarem em conta os bens jurídicos já destacados, reforçando-se que o crédito fiscal propriamente dito não resta extinto – somente se obsta a via judicial para a execução, por ora.

Assim, diante dessa combinação de fatores, consistentes na mera remissão a atos normativos que possibilitam abstratamente a adoção de medidas administrativas, sem indicativos de implemento concreto de tais ferramentas, aliado ao gasto público decorrente do tempo de tramitação do feito para a persecução em juízo de crédito fiscal de valor inferior ao mínimo definido pelos estudos realizados pelo STF e pelo CNJ, acrescentando-se, ainda, a obrigatoriedade de observância dos precedentes vinculantes dos tribunais superiores, tenho que a parte exequente não demonstrou seu interesse de agir no presente feito, falhando, consequentemente, em comprovar as condições da ação, razão pela qual a extinção do processo é medida impositiva.

ISSO POSTO, DECLARO a prescrição intercorrente e JULGO EXTINTA a presente execução, com base no art. 487, inciso II, do CPC.

Isento o exequente das custas na forma da lei.

Tendo em vista o julgamento do Tema 1.229 pelo egrégio Superior Tribunal de Justiça, não cabe fixação de honorários advocatícios quando a exceção de pré-executividade é acolhida para extinguir a execução fiscal em razão do reconhecimento da prescrição intercorrente.

Proceda-se ao levantamento de eventuais penhoras, indisponibilidades, restrições e quaisquer ônus incidentes sobre o patrimônio da parte executada, decorrentes da presente executiva, se houver.

Com o trânsito em julgado, baixe-se.

Agendada intimação eletrônica.

acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **10090588764v2** e o código CRC **58197b98**.

5000248-87.2013.8.21.0025

10090588764 .V2