



O Cenário da Execução Fiscal após o Tema 1.184 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal (Extinção de Execuções Fiscais de Baixo Valor) e Reflexões a partir da Crítica ao Direito Civil Constitucional

The Scenario of Tax Enforcement After Topic 1.184 of the General Repercussion of the Federal Supreme Court (Extinction of Low-Value Tax Enforcement Proceedings) and Reflections Based on a Critique of Constitutional Civil Law

Deniel Rodrigo Benevides de Queiroz

Faculdade Autônoma de Direito – FADISP. <http://lattes.cnpq.br/9049383321039525>

Eduardo Bezerra Vieira

Faculdade Autônoma de Direito – FADISP. <http://lattes.cnpq.br/9345124262812805>

Janary Yoshizo Kato Yokokura

Faculdade Autônoma de Direito – FADISP. <http://lattes.cnpq.br/2072085973801138>

Pedro Liberato Mesquita Palmeira Filho

Faculdade Autônoma de Direito – FADISP. <http://lattes.cnpq.br/9225546070349903>

Resumo: O estudo traz, em linhas gerais, o cenário da execução fiscal no Brasil, apresentando conceitos fundamentais como dívida ativa, com destaque para problemas estruturais (gargalo das ações de cobrança) e considerações ligadas ao Município de Manaus. Aborda as alterações trazidas pelo Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal, apontando algumas reflexões sob a ótica da crítica do direito civil- constitucional, sobretudo no que se liga ao ativismo judicial.

Palavras-chave: dívida ativa; execução fiscal; civil; constitucional; neoconstitucionalismo; ativismo judicial; RE 1.355.208/SC.

Abstract: This study outlines the landscape of tax enforcement in Brazil, presenting fundamental concepts such as outstanding debt, highlighting structural problems (bottlenecks in collection actions) and considerations related to the Municipality of Manaus. It addresses the changes brought about by Topic 1.184 of the Supreme Federal Court, pointing out some reflections from the perspective of a critique of constitutional civil law, especially regarding judicial activism.

Keywords: tax debt collection; tax enforcement; constitutional-civil law; neoconstitucionalism; judicial activism; RE 1.355.208/SC.

INTRODUÇÃO

O estudo tem por escopo apresentar o cenário da execução fiscal no Brasil, considerando os gargalos e acúmulo de acervo. Exemplifica o cenário tributário, destacadamente do IPTU com dados e experiência do Município de Manaus, realçando o papel das medidas de desjudicialização. Aborda, ainda, nesse contexto, o Tema 1.184 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal, como instituidor, ao lado da Resolução n.º 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, de um novo modelo de cobrança da dívida ativa. Isto, todavia, não imune a algumas ponderações, as quais fazemos neste momento, tomando emprestado as críticas ao ativismo judicial, por meio de uma leitura do direito civil-constitucional.

BREVE CENÁRIO DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL

No ordenamento brasileiro, constitui-se dívida ativa o crédito da Fazenda Pública, seja tributário ou não tributário, proveniente, assim, de obrigação legal relativa a tributos, seus adicionais e multas, ou mesmo proveniente dos demais créditos fazendários, tais como multas de qualquer origem, foros, laudêmios, aluguéis, taxa de ocupação, indenizações, reposições, crédito oriundo de contratos ou outras obrigações legais. Esse é o conceito que se lê no artigo 39, § 2º da Lei n.º 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Inscriver o crédito em dívida ativa, ato de controle administrativo da legalidade, é etapa necessária à execução judicial, já que, neste momento, o montante se reveste da característica de título executivo extrajudicial. Outrossim, os requisitos do Termo de Inscrição e demais pormenores da persecução em juízo desses valores estão previstos em lei especial, qual seja, a chamada Lei de Execução Fiscal (Lei n.º 6.830/1980 – que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências, doravante, LEF).

A cobrança judicial dos créditos inscritos em dívida ativa tem sido tema de reflexão no cenário jurídico nacional. No Justiça em Números 2024, revelou-se a preocupação quanto aos gargalos da execução fiscal. Esse tipo de ação possui a mais elevada taxa de congestionamento, se comparada a outras espécies executivas, chega a 87,8%, ou seja, de cada 100 (cem) processos, somente 12 (doze) são baixados no ano. Também, constitui o principal fator de morosidade do Judiciário, representando 21% dos total de casos pendentes. O montante processual, ainda, é de difícil liquidação, pois, “o tempo de giro do acervo desses processos é de 7 anos e 2 meses, ou seja, mesmo que o Judiciário parasse de receber novas execuções fiscais, ainda seria necessário todo esse tempo para liquidar o acervo existente” (Brasil, 2024).

Se por um lado, o volume de execuções fiscais decorre da cultura do inadimplemento e da desconformidade fiscal, por outro, tem-se um número

elevadíssimo de títulos de baixo valor sendo cobrados na via judicial. Isso, porque, considerando-se as peculiaridades do crédito tributário, especificamente, impõe-se por dever aos entes a efetiva instituição e arrecadação dessas cifras. É o que dispõe o art. 11, caput, da Lei Complementar 101/2000.

Os créditos tributários, contudo, nem sempre se revestem de elevado valor econômico. Isso porque, ao se considerar o panorama do sistema tributário nacional, verifica-se a existência de diversas espécies tributárias (impostos, taxas, contribuições e empréstimos compulsórios) muitas das quais implicam exações de reduzida expressão pecuniária.

O que se pondera, portanto, é a relação entre custo da cobrança e efetividade do meio. E, em consequência disso, tem-se legislações chamadas “de alçada” e que estabelecem piso mínimo para ajuizamento. Isto é, ordinariamente só se permitirá o uso do instrumento execução fiscal para os casos em que, considerada a realidade peculiar da entidade, se extrapolar determinado valor. Aquém disto, deve-se seguir com metodologias extrajudiciais de cobrança (tais como protesto, negativação, uso do CADIN, averbação pré-executória).

O CENÁRIO DA DÍVIDA ATIVA DE IPTU NO MUNICÍPIO DE MANAUS E MEDIDAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO

Para os Anais do último Congresso Nacional da Dívida Ativa, realizado em 2024, um grupo de Procuradores do Município de Manaus, atuantes na seara tributária, submeteu um artigo, aprovado e publicado na coleção (Matalon Neto, Amorim Junior e Palmeira Filho, 2024). Naquela ocasião, foram destacados os fundamentos da transação tributária no ordenamento jurídico brasileiro, demonstrando seus traços distintivos para os programas de parcelamento, e como ela contribuiria para a eficiência na Administração, operando de maneira mais justa e proporcional, dada sua adaptabilidade a situações concretas, distinta dos conhecidos REFIS.

Além dessas considerações conceituais, foram abordadas questões históricas, sobretudo ao destacar o contexto da pandemia de COVID-19 e a vigência da Lei Federal 13.988/2020, que regula o instituto da transação na União. Mencionaram-se ainda experiências de outros entes da federação, com destaque para o incremento arrecadatário percebido com o implemento do instituto.

Como o objetivo era traçar a maneira como se deu a implantação da transação tributária em Manaus/AM, focou-se nos instrumentos normativos do Município, com destaque para a Lei Municipal 3.064/2023 que instituiu a política de desjudicialização manauara, coordenada pela PGM/MANAUS. Assim, foram exibidas as modalidades de transação, com atenção para pontos delicados, incluindo, ainda, apontamentos para futuros aprimoramentos do quadro normativo, como a evolução na definição de critérios para a classificação de créditos inscritos em Dívida Ativa (sistema de rating), conforme Portaria Conjunta nº 001/2023–SEMEF-PGM; e a ampliação da regularização via transação tributária, para abranger créditos não tributários, eventualmente vinculados a fundos ou despesas específicas.

Mostrou-se o cenário da Dívida Ativa de Manaus, destacando três pontos: a) o expressivo número de execuções fiscais aforadas pelo Município; b) a significativa participação percentual das que veiculavam créditos de baixo valor (abaixo de R\$ 10.000,00); c) a primazia do Imposto Territorial e Predial Urbano (IPTU).

Ainda que apenas em passant, cumpre registrar que o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.355.208/SC (Tema 1184 do STF), bem como a edição da Resolução n.º 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, promoveram relevante inflexão na sistemática de cobrança judicial dos créditos públicos. Tais medidas podem ser compreendidas, em alguma medida, como respostas institucionais ao já amplamente documentado gargalo das execuções fiscais, reconhecidas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, com taxa de congestionamento que alcança 87,8% e tempo médio de giro do acervo superior a 7 (sete) anos.

É nesse contexto que se delimita o núcleo da presente discussão. Com efeito, em decorrência do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.355.208/SC, no qual se firmou o Tema 1.184 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça houve por bem editar a supramencionada Resolução n.º 547/2024, introduzindo novas condicionantes para o ajuizamento e a cobrança judicial dos créditos inscritos em dívida ativa.

O TEMA 1.184 DA REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONSEQUENTE ALTERAÇÃO NO CENÁRIO DA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA

Essa ideia de piso para ajuizamento não é nova. Encontra ecos na legislação de outros entes federados. Possui, também, guarida jurisprudencial. Isso porque ao julgar o Tema 109 da Repercussão Geral o Supremo Tribunal Federal (RE 591033/SP) fixou a seguinte tese:

Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária (São Paulo, 2011).

Teve-se como Leading Case o Recurso Extraordinário 591033/SP e como relatora a Ministra Carmem Lúcia. Eis a descrição do caso:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2.º e 156 da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de o Poder Judiciário aplicar lei estadual que autoriza o Poder Executivo Estadual a não executar os débitos com valor igual ou inferior a 30% do maior valor de referência (MVR) e, com fundamento nessa lei, extinguir processos, sem julgamento de mérito, em face da ausência de interesse de agir do Município, considerando o pequeno valor das ações de execução fiscal ajuizadas (São Paulo, 2011).

A rigor, cuida-se exatamente do que foi assinalado acima. Cada ente federado detém sua autonomia para fixação do piso para ajuizamento. Isso decorre do princípio federativo, da preservação da competência tributária, e da não interferência de um em outro, mas também da observância de peculiaridades locais. Não é razoável a adoção de piso uniforme. No caso do Tema 109/STF, não é correto obrigar ao Município obediência ao piso referente ao Estado-Membro. Argumenta-se, nesse sentido, com os seguintes fundamentos: a) há diferenças no que diz respeito aos tributos atribuídos a Municípios e a Estados, e, por isso, não é viável tratar-se um tributo mercantil como o ICMS em bases semelhantes ao IPTU, dada a discrepância entre perfil dos contribuintes, do valor cobrado, bem como da maneira de cobrança (mediante carnê, como IPTU, após lançamento de ofício; ou na sistemática de creditamento, observando-se o lançamento por homologação, e os destaques em nota fiscal, como visto no ICMS); b) há discrepâncias no aparelhamento e dos instrumentos a disposição do ente maior (Estado) em comparação com o Município – estados contam necessariamente com carreiras de auditoria, secretaria fiscal e procuradoria organizada em carreira; c) no mesmo sentido do último ponto, para aqueles entes menores, cuja receita é baixa, e que dependerá da arrecadação de todos os seus títulos, e que também, na persistência em não ajuizar poderá criar cultura do inadimplemento, num possível efeito social do desuso de instrumento jurídico a sua disposição.

O STF, porém, foi instado a julgar outro caso. Nesse, um Município do interior de Santa Catarina (Pomerode/SC) ajuizou execução fiscal de baixo valor em face de pessoa jurídica, sendo a ação extinta com fundamento em súmula do tribunal local e que cuida da necessidade de parâmetros mínimos para cobrança em juízo da dívida ativa. No Supremo o caso veio a ser o Leading Case do Tema 1.184 da Repercussão Geral. Eis a ementa e parágrafo de acórdão do Recurso Extraordinário 1.355.208 Santa Catarina:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: POSTERIOR AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 591.033 (TEMA N. 109). INEXISTÊNCIA DE DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTOS EXPOSTOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE DO TEMA N. 109 DA REPERCUSSÃO GERAL: INAPLICABILIDADE PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE POSSIBILITOU PROTESTO DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

Ao se extinguir a execução fiscal de pequeno valor com base em legislação de ente federado diverso do exequente, mas com fundamento em súmula do Tribunal catarinense e do Conselho da Magistratura de Santa Catarina e na alteração legislativa que possibilitou protesto de certidões da dívida ativa, respeitou-se o princípio da eficiência administrativa.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear as práticas administrativas e financeiras na busca do atendimento do interesse público. Gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida.

O acolhimento de outros meios de satisfação de créditos do ente público é previsto na legislação vigente, podendo a pessoa federada valer-se de meios administrativos para obter a satisfação do que lhe é devido.

Recurso extraordinário ao qual se nega provimento com proposta da seguinte tese com repercussão geral: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa”.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, apreciando o tema 1.184 da repercussão geral, negar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux. Por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: “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”.

Por força do Tema 1.184, e como consequência de suas disposições o Conselho Nacional de Justiça houve por bem editar a Resolução n.º 547/2024, posteriormente alterada pela Resolução n.º 617/2025. Nesta se trazem comandos normativos, voltados ao Judiciário, no sentido de extinguir em massa execuções fiscais cujos títulos sejam inferiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). A Resolução, ainda, estabelece os requisitos prévios para ajuizamento desse tipo de ação.

Assim, em síntese, para cobrança de um crédito inscrito em dívida ativa em juízo, na via da execução fiscal, é preciso que antes se adote medida de tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa. Essa tentativa de conciliação é satisfeita pela existência de parcelamento e condições favoráveis para adimplemento do débito. Como exemplo de adoção de solução administrativa, tem-se a notificação do acusado para pagamento voluntário, antes do ingresso em juízo. Outrossim, a execução, ainda, deverá ser precedida do protesto do título (certidão de dívida

ativa); este, protesto extrajudicial, a seu turno, pode ser dispensado em caso de negativação (SPC/SERASA, v.g.), averbação pré-executória, indicação de bens ou direitos penhoráveis e inclusão do crédito no CADIN Federal.

DA APROPRIAÇÃO DA CRÍTICA AO DIREITO CIVIL CONSTITUCIONAL AO DIREITO TRIBUTÁRIO E AO TEMA 1.184 DO STF

Embora se apresente, entre os civilistas contemporâneos, como abordagem amplamente difundida, o civil-constitucionalismo não se mostra imune a críticas e a desenvolvimentos teóricos que evidenciam suas fragilidades, especialmente sob o prisma metodológico.

O Direito Civil-Constitucional pode ser entendido, numa acepção descritiva, como uma teoria ligada à perda da centralidade do Direito Civil face ao Direito Constitucional, em decorrência da ideia de um Estado Social, com incremento das prestações positivas, ganhando destaque as Constituições que conferem direitos sociais, exigíveis frente ao Poder Público.

Noutro lado, esse enfoque civilista, quando tomado como Teoria Normativa, tem, na concepção de Fernando Leal (2020), cinco pilares: a) endosso de uma teoria constitucional, com destaque para os direitos fundamentais, reforçando a normatividade e caráter unificador da Constituição, além de se percebê-la como trazendo os valores fundamentais da ordem constitucional; b) uma doutrina de eficácia dos direitos fundamentais, com destaque para aplicação entre particulares; c) uma teoria da norma e da decisão jurídica que concebe princípios como espécie do gênero “norma”, e lança mão de métodos interpretativos que envolvem a ponderação e proporcionalidade; d) erige a dignidade da pessoa humana como um princípio destacado; e) uma concepção da Constituição com centralidade, mas com pluralidade de fontes normativas integradas e com abertura para os valores presentes na sociedade (Leal, 2020).

Nisto, digno de nota é a apropriação da técnica de matriz neoconstitucional pelo Direito Civil. O próprio termo neoconstitucionalismo pode abranger diversas ideias, sendo motivo de “ambiguidades teóricas e até de mal-entendidos”, parece ser desejado como um movimento pós-positivista. Mas, para os fins aqui propostos, ele pode ser entendido como algo oriundo do mundo pós-guerra, um direito novo, mas que, contraditoriamente, deposita “todas as esperanças de realização desse direito na loteria do protagonismo judicial”. Isso porque, na linha do que defende Lenio Streck, a rigor, o neoconstitucionalismo não consegue superar positivismo, não é pós-positivista, porque, como no positivismo, não consegue trazer mecanismos para controlar a discricionariedade judicial. Essa teoria “acaba revelando traços que dão condições ao desenvolvimento do ativismo judicial, que à diferença do fenômeno da judicialização da política (que ocorre de modo contingencial, isto é, na insuficiência dos demais Poderes do Estado), apresenta-se como uma postura judicial para além dos limites estabelecidos constitucionalmente” (Streck, 2020).

Nesse viés, há expoentes que defendem uma releitura dos dispositivos e sua interpretação para absorver os anseios modernos, a realidade dos fatos, as modernidades. Tal postura traduz um substancialismo jurídico, uma crença “numa substância do direito que lhe permite atribuir normatividade à ‘força constitutiva dos fatos’ e à ‘constituição haurida da realidade humana e social’” (Reis, 2017), e, como mencionado acima, relaciona-se a uma abertura para os valores presentes na sociedade (Leal, 2020).

Essas críticas voltadas ao Direito Civil são idôneas também à análise de outros ramos do direito. Porque, ao cabo: a) desembocam numa crítica ao ativismo judicial, com aumento da discricionariedade, sobretudo ao se deparar com técnicas como ponderação de valores, trazidas para o contexto brasileiro sem o rigor necessário, a exemplo da técnica dos pesos de Robert Alexy; b) mostram como elementos fora da relação jurídica processual, quando diante de um caso concreto, não deveriam influir na formação da decisão sobretudo quando em contraposição ao direito posto, e essa postura acaba resultando do abandono da subsunção, e implemento de métodos criativos.

Aqui, nosso objetivo, portanto, é utilizar esse pano de fundo, para sinalizar imperfeições na decisão do Supremo Tribunal Federal que culminou na fixação do Tema 1.184 de Repercussão Geral.

Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (RE 1.355.208 -Tema 1.184), no qual se debatia a possibilidade de extinção de execução fiscal de baixo valor. Na origem, o Município de Pomerode do Estado de Santa Catarina ajuizou a execução fiscal no valor de R\$ 528,41. O juiz de primeiro grau, tomando por base um entendimento sumulado da Corte Catarinense, Súmula 22 do TJSC, a redação do art. 2.º, II, da Lei Estadual n. 14.266/2007 e art. 2.º, § 3º e o disposto no Resolução n. 02/2008 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, extinguiu o feito sem resolução do mérito com base na percepção de ausência de interesse processual. No âmbito da Corte Estadual, o recurso do Município de Pomerode/SC foi conhecido e improvido sob a compreensão de que o entendimento firmado no Tema 109 do Supremo Tribunal Federal, que não autorizava a extinção das execuções de pequeno valor com base em lei estadual, estaria superado. Isso, em face da possibilidade de protesto de certidão de dívida ativa, que passou a ser prevista na Lei n. 12.767/12. Ao apreciar o recurso extraordinário municipal, considerando a alteração legislativa da Lei n. 12.767/12, os custos envolvidos para cobrança dos débitos de baixos valores, o quantitativo de processos de execução fiscal em curso no país e a ótica do princípio da eficiência, o Supremo Tribunal Federal rejeitou o recurso do Município de Pomerode/SC (2012), firmando a seguinte tese:

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.

Com efeito, não se olvida que o Direito Tributário tem matriz constitucional, e no seu cerne há uma contraposição entre Estado (Fisco) e cidadão (contribuinte), não cabendo, portanto, tipicamente, discussões quanto a eficácia de direitos fundamentais em relações privadas, pois na seara fiscal, não há propriamente conflito entre particulares. Como sinalizado acima, porém, na decisão aqui analisada, percebem-se traços de uma postura comum ao civil-constitucionalismo, e que se ligam à interpretação constitucional e aplicação do direito.

DA FUNDAMENTAÇÃO DO RE 1.355.208 (TEMA 1.184) SOBRE A LEI DE FIXAÇÃO DO PISO DAS EXECUÇÕES FÍSCIAS – AUSÊNCIA DE VALOR MÍNIMO OU VALOR MUITO BAIXO, FIXAÇÃO/IMPOSIÇÃO PELO JUDICIÁRIO PARA EXTINÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS – PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E RAZOABILIDADE - ANÁLISE SOB O ENFOQUE DO ATIVISMO JUDICIAL E NEOCONSTITUCIONALISMO

Dentre os fundamentos da decisão do Recurso Extraordinário 1.355.208 (Tema 1.184), consta:

Por isso, a União, os Estados e os Municípios devem fixar em lei um valor mínimo (piso) para iniciar execuções fiscais que guarde relação com o custo de movimentação desses processos. Quando o ente público não fixar esse mínimo ou quando ele for muito baixo, o Judiciário pode definir o piso de ajuizamento a ser aplicado. Assim, o juiz pode encerrar as execuções fiscais iniciadas para a cobrança de débitos com baixo valor, com base nos princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade (art. 37, *caput*).

Analisando especificamente tal ponto, discutiremos tal fundamento sob enfoque do ativismo judicial e neoconstitucionalismo.

Como já relatado, o julgamento acabou por definir a possibilidade de extinção das execuções fiscais, pelo próprio Poder Judiciário, nos casos de ausência de fixação legal do mínimo (piso) pelos entes públicos para ajuizamento inicial das execuções, ou nos casos em que tais valores restarem identificados como “muito baixos”, podendo, inclusive, “definir o piso de ajuizamento a ser aplicado”. A ideia em questão traz a indicação do respeito aos princípios da eficiência e da razoabilidade, previstos no art. 37 da CF.

Nada obstante o respeito ao entendimento firmado, a generalização, a subjetividade, o ativismo e a amplitude abrangidos pela decisão merecem análise e

reflexões, especialmente com relação à discrepância identificada nos mais de 5.500 Municípios existentes no Brasil.

Ao julgar, pelo mesmo entendimento, as realidades dos entes públicos dotados de enormes discrepâncias, há indicativo de uma invasão da competência normativa e afronta ao princípio da separação dos poderes, sob o viés de um ativismo judicial que acabou por desconsiderar as dificuldades da maioria dos entes públicos, seja por deficiência funcional, financeira, estrutural, dentre outros, seja por deixar de considerar a responsabilidade e obrigatoriedade do cumprimento da legislação no exercício das funções dos agentes públicos que atuam na arrecadação do ente.

O julgamento segue pela necessidade de “enxugar” um acervo de execuções fiscais pendentes, representativos de aproximadamente um terço dos processos judiciais em andamento no país. A ideia de desafogar o Judiciário dos milhares de processos com custo elevado de tramitação e baixo retorno arrecadatário aos entes públicos é válida.

A irresignação posta seria na forma que foi efetivada e na fundamentação do tópico estudado, que pode indicar um ativismo judicial em busca de eficiência do Judiciário em si, sob enfoque de uma razoabilidade que parece pender apenas para uma direção.

Sob o prisma neoconstitucional, o julgamento estaria voltado à realização do Estado Democrático de Direito, por intermédio da efetivação dos direitos fundamentais, apostando no caráter transformador das Constituições modernas, como utopias de direito positivo, buscando norte capaz de orientar as necessárias mudanças sociais. No dizer de Ronald Dworkin (*apud* Cambi, 2016):

Se queremos a revisão judicial – se não queremos anular Marbury contra Madison – devemos então aceitar que o Supremo Tribunal deve tomar decisões políticas importantes. A questão é que motivos, nas suas mãos, são bons motivos. Minha visão é que o Tribunal deve tomar decisões de princípio e não de política – decisões sobre que direitos as pessoas têm sob nosso sistema constitucional, não sobre como se promove o bem-estar geral –, e que deve tomar essas decisões elaborando e aplicando a teoria substantiva da representação, extraída do princípio básico de que o governo deve tratar as pessoas como iguais.

Como similitude no caso concreto estudado, a necessidade de tratamento igualitário entre os entes públicos, em especial, os inúmeros municípios com realidades discrepantes. Deve-se respeitar dois elementos essenciais constantes no núcleo das Constituições Modernas, a separação dos poderes (limitação jurídica do poder do estado) e os direitos fundamentais.

Direcionando à ótica ao ativismo judicial, a Constituição traça parâmetros normativos para a concretização dos direitos fundamentais, predeterminando a necessidade de políticas públicas inerentes à realização desses direitos. Cabe ao Judiciário dar força normativa à Constituição, sem, com isso, absorver o espaço político reservado à deliberação majoritária acerca das políticas públicas, no caso

em questão, a indicação do ente federado do “valor mínimo” para ajuizamento de suas próprias execuções fiscais, diante da realidade específica de cada ente. A tarefa do juiz, ao preencher uma lacuna jurídica, ao considerar uma regra inconstitucional, ao concretizar um princípio jurídico ou mesmo ao formular uma política pública, para dar efetividade à Constituição, não se compara à atividade do legislador.

No caso estudado, o Judiciário adentra na atividade, inclusive, de “definir um piso de ajuizamento a ser aplicado”, aplicando subjetivamente o seu entendimento do que seria um “valor muito baixo”, de forma geral e desconsideradora das especificidades de cada ente, tudo acobertado pelos princípios da eficiência e razoabilidade.

Importante salientar que o RE discutido trouxe a possibilidade ao Judiciário de fixar o valor mínimo, nos casos de inexistência normativa do ente ou de considerar “muito baixo” o valor já estipulado pelo ente público, exercendo um ativismo, tanto integrativo, quando atua no caso da inexistência da norma, quanto interpretativo/modificativo, quando atua diretamente na análise do piso/valor mínimo já devidamente estipulado pelo ente interessado.

No primeiro ponto da fundamentação do RE, a lacuna pela ausência da regulamentação parece aceitável, no entanto, a interferência judicial ativa na modificação do valor/piso das normas já existentes parece destoar.

Nesse sentido, acompanhando as correntes tradicionalistas, o Judiciário não poderia comprometer o princípio da separação dos poderes, sopesando e privilegiando apenas a eficiência e razoabilidade.

REFLEXÕES SOBRE A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DE MEDIDAS PRÉVIAS AO AJUIZAMENTO DAS EXECUÇÕES FISCAIS

Como destacado em diversos excertos dos votos proferidos no julgamento do Recurso Extraordinário 1.355.208 (Tema 1.184), que debatia a possibilidade de extinção das Execuções Fiscais pelo juiz em casos de cobrança de valores baixos, o centro de debate do recurso estava na análise da superação ou não do Tema 109, em razão da alteração legislativa trazida pelo art.25 da Lei n. 12.767/2012. Que, ao incluir o parágrafo único no art. 1.º da Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997, criou a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

É o que se lê no voto da Ministra relatora, Cármen Lúcia no supramencionado recurso extraordinário:

Estou afirmando em meu voto que a discussão posta neste recurso, que representa a controvérsia identificada no Tema 1.184 da repercussão geral, consiste exatamente em definir se a alteração legislativa, trazida pelo art. 25 da Lei n. 12.767, incluída entre os títulos sujeitos a protesto, teria estabelecido

quadro normativo que afastaria o decidido por este Plenário do Supremo no julgamento do Recurso Extraordinário n. 591.033, que é o Tema 109, já aqui mencionado (Brasil, 2012).

Ainda quanto ao referido julgado, o Supremo Tribunal Federal firmou a tese de que o protesto seria indispensável como medida prévia, posterior à tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, e anterior ao ajuizamento das execuções fiscais:

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 (Brasil, 2023).

Sob a ótica de que, dentre outras razões, as medidas de tentativa de conciliação ou adoção de soluções administrativas e o protesto do título se consubstanciariam numa forma eficiente de cobrança extrajudicial, que além de permitir a redução do número de ações de execução fiscal, mostrar-se-iam alinhadas aos interesses dos entes federados, na perspectiva do princípio da eficiência.

Nesse contexto, faz-se necessário apresentar algumas reflexões quanto à determinação judicial de adoção de providências preliminares de tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa e protesto do título à Execução Fiscal.

Numa análise inicial, constata-se que o comando extraído da tese firmada se apresenta como inovação normativa, visto que na Lei n. 6.830/1980, que trata da cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, não há qualquer referência indicativa de obrigação direcionada aos entes federados no tocante à necessidade de conciliação prévia ou protesto de título. Como também não se observa tal previsão no ordenamento jurídico pátrio.

Sendo válido frisar que a indigitada inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei n.º 9.492/1997 se deu de forma isolada, por meio do art. 25 da Lei n.º 12.767/2012, que dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica.

Assim, nesse cenário, pode-se visualizar uma atuação normativa do Poder Judiciário, na medida em que fixa procedimentos prévios à Execução Fiscal que não se encontram estabelecidos em lei.

Ainda, quanto à questão da legalidade, em que pesem os fundamentos para a adoção do prévio protesto à Execução Fiscal, a sua exigência viola também a autonomia tributária dos entes federados, que permitem o pleno exercício da sua competência legislativa, por meio de produção de leis. Isso, porque caberia aos entes da federação firmar, por meio de lei, o uso do instituto do protesto de títulos na cobrança de seus créditos tributários.

Aqui é esclarecedor o alerta de Ávila (2009):

A interpretação centrada nos princípios constitucionais culmina com a violação de três princípios constitucionais fundamentais — os princípios democrático, da legalidade e da separação dos Poderes.

No mais, é importante expor que a distintiva realidade econômica dos municípios do país se mostra como circunstância impeditiva até para o cumprimento do comando prévio de tentativa de conciliação. Pois, sabe-se que muitos dos municípios não teriam condição financeira ou técnica de efetivar mutirões ou protestos de títulos.

Um outro questionamento que se levanta é quanto a real eficácia das medidas prévias, em especial, a de protesto, se tomada a realidade econômica da população de centenas de municípios brasileiros.

Pois, percebe-se que, apesar do caso apreciado se referir à cobrança tributária municipal, Município de Pomerode-SC, na análise do feito, os dados expostos nas manifestações dos Ministros ou são de entes federados distintos, como destacado no voto da ministra Cármen Lúcia (2012):

Nesse sentido, portanto, visando a essa eficiência administrativa, realço – o que também vem em memoriais apresentados quanto à eficiência do processo e o aproveitamento de outras vias que não apenas o Executivo Fiscal – que, sob o vislumbre do êxito na busca de pagamentos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional apresentou dados, agora também repetidos pela Doutora Anelize, que, desde 2013, ou seja, no ano subsequente ao início da vigência da Lei n. 12.767, tem adotado protesto extrajudicial, obtendo índice de recuperação que aumentou de 1% até 2% para 15% a 19% no êxito, exatamente por esta via, ou seja, antes, só com o executivo fiscal, era de 1% a 2% de êxito, passou a esses valores. (...)

Nos Estados e nos Municípios, o Ministro-Presidente me passou o dado também – vi ontem – relativo pelo menos a Estados do Centro Oeste, me parece, eu consegui só um, Presidente, no Sudeste, que sobe mais ou menos à média de êxito de 30%, mas dos Municípios eu não tenho.

Ou se referem a um número ínfimo de Municípios, como relatou o Ministro Luís Roberto Barroso (2015) no RE supramencionado:

Nos estados analisados - está na nota técnica -, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Acre, a eficácia do processo extrajudicial de CDA na recuperação de dívidas fiscais foi maior, apresentando um índice de recuperação entre 30% e 38%. Nos municípios de Gramado, no Rio Grande do Sul, e Colatina, no Espírito Santo, houve um resultado de 46% num caso e de 16% num outro.

O que expõe a conclusão de que o protesto seria uma medida eficiente para a cobrança de créditos fazendários em geral, pois ela foi tomada a partir da análise de dados parciais, baseado em informações da União e de alguns Estados, e ínfimos,

com base de dados de Municípios.

Uma outra consideração a ser feita é que o julgador não considera que as medidas prévias ao protocolo das execuções fiscais, caso não se mostrem efetivas, no caso concreto, não suprem um dos pontos mais sensíveis de debate atinentes à alta demanda de feitos de cobrança fiscais, que é a necessidade de revisão da própria Lei de Execução Fiscal.

Consideração que foi exposta pelo Ministro Gilmar Mendes (2023) também no bojo da discussão do Tema nº 1.184:

De todo modo, como já acautelava no julgamento do Tema 109 da repercussão geral, reitero ser “necessário que nós pensemos uma revisão do processo de execução fiscal”. Afinal, boa parte da crise numérica do Poder Judiciário brasileiro está associada ao atual modelo de processamento das execuções fiscais.

A postura delineada acima talvez resulte na desconfiança no papel do Parlamento, o que, no contexto democrático, é identificado como “locus institucional privilegiado no qual sociedades complexas constroem consensos sobre as normas que irão orientar a conduta de seus cidadãos” (Reis, 2017). Essa desconfiança, provavelmente advinda do déficit de representação, e do distanciamento entre eleitor e agente político eleito, desemboca, no Brasil, num incremento da autoridade e centralidade do Supremo Tribunal Federal, com “posição central no nosso arranjo político”, como “a vanguarda iluminista encarregada de empurrar a história quando ela emperra” (Barroso, 2015). Como identificado por Thiago Reis na crítica à posição de Fachin, aqui, no Tema 1.184, vê-se que o critério de relevância jurídica depende não de um sentido construído a partir do ordenamento, mas sim da vontade do próprio intérprete em reconhecer a normatividade imanente ao fato ou à atuação de sujeitos ou grupo na sociedade independentemente da autoridade do Parlamento. Relevância jurídica independe aqui, portanto, da institucionalidade que deve garantir a pluralidade de posições e legitimar consensos sobre as regras a serem aplicadas.

Ademais, ainda no argumento Thiago Reis, o risco é o de se conferir ao intérprete e aplicador sempre um espaço de normatividade, o qual pode escolher reconhecer e utilizar, para fundamentar sua decisão. Essa decisão, no ver no julgador, impulsionará a história para frente. Isto pode não ser verdadeiro, e mais, busca fundamentação fora dos limites da normatividade jurídica, abstrata e referencial da vida no Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinou-se o cenário contemporâneo da execução fiscal no Brasil, partindo da constatação empírica de seu grave congestionamento estrutural e da ineficiência do modelo tradicional de cobrança judicial da dívida ativa. Nesse contexto, demonstrou-se que o ordenamento jurídico já dispõe de instrumentos normativos e administrativos aptos à racionalização da cobrança do crédito público, como a fixação legislativa de pisos para ajuizamento, a adoção de meios extrajudiciais de

cobrança e o desenvolvimento de políticas públicas de desjudicialização, a exemplo da transação tributária. Tais mecanismos preservam a autonomia federativa, respeitam a legalidade e permitem que cada ente público formule estratégias compatíveis com suas peculiaridades econômicas, estruturais e sociais.

A análise do Tema 1.184 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal e da subsequente edição da Resolução n.º 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça evidenciou, contudo, uma inflexão relevante no modelo de cobrança da dívida ativa, ao admitir a extinção judicial de execuções fiscais de baixo valor e ao impor condicionantes procedimentais não expressamente previstas na Lei de Execução Fiscal. Embora tais medidas sejam justificadas, no plano argumentativo, pelos princípios da eficiência e da razoabilidade, sustentou-se que sua formulação e aplicação podem suscitar problemas dogmáticos e institucionais.

A partir da crítica ao Direito Civil-Constitucional, especialmente no que se refere ao neoconstitucionalismo e ao ativismo judicial, argumentou-se que a decisão do STF tende a revelar uma ampliação da discricionariedade judicial que tensiona princípios estruturantes do Estado de Direito, notadamente a separação dos poderes, a legalidade e a autonomia federativa. A possibilidade de o Poder Judiciário não apenas suprir lacunas normativas, mas também redefinir ou relativizar escolhas legislativas previamente realizadas pelos entes federados, sob critérios abertos como “valor muito baixo”, traduz um deslocamento do centro decisório que merece cautela.

Infere-se, assim, que a necessária superação do modelo disfuncional das execuções fiscais não pode ocorrer à custa da erosão das garantias institucionais que estruturam o sistema jurídico-tributário. A racionalização da cobrança do crédito público deve ser promovida prioritariamente pelo legislador, mediante reformas estruturais da Lei de Execução Fiscal e pelo fortalecimento de políticas administrativas eficientes. Aparentemente, esta uma maneira possível compatibilizar a busca por efetividade arrecadatória com a preservação da segurança jurídica, da autonomia dos entes federados e dos limites constitucionais da atuação jurisdicional.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. Neoconstitucionalismo: entre a “ciência do direito” e o “direito da ciência”. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 17, jan./fev./mar. 2009. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, número especial, p. 24-50, 2015. Citado por: REIS, Thiago. Dogmática e incerteza normativa: crítica ao substancialismo jurídico do direito civil-constitucional. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, v. 11, p. 213–238, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/290/275>. Acesso em: 15 maio 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2024.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 3 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução Nº 547 de 22/02/2024.** Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em 21 jan. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 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, 22 set. 1980. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em 21 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 21 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário n. 1.355.208/SC.** Relatora: Min. Cármen Lúcia, julgado em 19 dez. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=1.355.208&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 5 jul. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 591033.** Relator: Min. Ellen Gracie, 17 nov. 2020; publicação: 25 fev. 2011. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur188314/false>. Acesso em 8 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nºs 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em 21 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12767.htm. Acesso em 21 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997.** Define competência, regula os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em 21 jan. 2026.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Almedina, 2016. E-book. ISBN 9788584931156. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584931156/>. Acesso em: 15 maio 2025.

LEAL, Fernando. Seis objeções ao direito civil constitucional. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 91–150, maio/ago. 2020.

MANAUS. **Lei nº 3.064, de 01 de junho de 2023**. INSTITUI a Política de Desjudicialização no âmbito da Administração Pública Municipal e dá outras providências. Manaus: Câmara de Vereadores, 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/am/m/manaus/lei-ordinaria/2023/307/3064/lei-ordinaria-n-3064-2023-institui-a-politica-de-desjudicializacao-no-ambito-da-administracao-publica-municipal-e-da-outras-providencias>. Acesso em 01 jul. 2024.

MATALON NETO, David; AMORIM JÚNIOR, Geraldo Uchôa; PALMEIRA FILHO, P. L. M.. **Implantação da Transação Tributária em Manaus/Am**: Concepção Normativa, Primeiros Resultados e Desafios Futuros. In: 1º CONGRESSO NACIONAL DA DÍVIDA ATIVA, 2024, BRASÍLIA. Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal, 2024.

REIS, Thiago. Dogmática e incerteza normativa: crítica ao substancialismo jurídico do direito civil-constitucional. **Revista de Direito Civil Contemporâneo**, v. 11, p. 213–238, abr./jun. 2017. Disponível em: <https://ojs.direitocivilcontemporaneo.com/index.php/rdcc/article/view/290/275>. Acesso em: 15 maio 2025.

STRECK, Lenio Luiz. Contra o neoconstitucionalismo. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, p. 9–27, 2020.