

VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA
JUSTIÇA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Celso Hiroshi Iocohama; Elcio Nacur Rezende; Juraci Mourão Lopes Filho. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-129-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Apresentação

Esta publicação reúne os artigos aprovados no Grupo de Trabalho intitulado “PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I” no VIII Encontro Virtual do CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito), realizado entre 24 e 28 de junho de 2025.

O grupo foi coordenado pelos Professores Doutores Celso Hiroshi Iochama da Universidade Paranaense - UNIPAR, Juraci Mourão Lopes Filho do Centro Universitário Christus e Elcio Nacur Rezende do Centro Universitário Dom Helder Câmara e Faculdade Milton Campos.

Portanto, a coordenação do Grupo de Pesquisa e a redação desta apresentação foi incumbência de todos os docentes acima que, honrosamente, fazem parte do CONPEDI e buscam em suas pesquisas aprofundar o conhecimento sobre a Ciência Jurídica, na esperança da conscientização da importância de vivermos em uma sociedade melhor.

É indiscutível a qualidade dos artigos apresentados por diversos autores dos mais diferentes estados do Brasil, fruto de profundas pesquisas realizadas por Mestrandos, Mestres, Doutorandos e Doutores dos diversos Programas de Pós-graduação em Direito de dezenas instituições de ensino.

Nos textos, estimado(a) leitor(a), você encontrará trabalhos que representam, inexoravelmente, o melhor conhecimento sobre o Direito Processual, Jurisdição e Efetividade da Justiça e suas inter-relações com as demais ciências.

“Eu sei como você julgou o caso passado” – reflexões sobre a vinculação e superação de precedente pelo Supremo Tribunal Federal, de Natan Figueredo Oliveira. Este trabalho investiga a vinculação e superação de precedentes no STF, apontando resistências na consolidação da cultura do stare decisis. Defende-se a necessidade de fundamentação qualificada e contraditório efetivo para legitimar a superação de precedentes.

Dilemas e tensões entre a cultura do livre convencimento e o dever de fundamentação das decisões judiciais, de Bárbara Gomes Lupetti Baptista. Analisa o conflito entre o livre convencimento judicial e o dever de fundamentação qualificada exigido pelo art. 489, §1º do CPC/2015, apontando resistências nas práticas forenses e a necessidade de alinhamento com os preceitos legais democráticos.

Aperfeiçoamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: por uma maior efetividade e democratização da jurisprudência vinculante, de Ana Luiza Rodrigues Figueiredo Moreira e Elcio Nacur Rezende. Estudo sobre o IRDR como mecanismo de uniformização jurisprudencial. Os autores propõem medidas para aprimorar sua efetividade, como o uso de tecnologia, audiências públicas e plataforma unificada nacional.

O Sistema de Precedentes Judiciais Brasileiro e sua Relação com a Necessidade de Resolução do Senado Federal no Controle de Constitucionalidade Incidental, de Marcos Vinícius Canhedo Parra. Explora a relação entre precedentes judiciais e o art. 52, X, da CF /88. Argumenta que um sistema robusto de precedentes contribui para a estabilidade e previsibilidade do ordenamento.

A Reclamação Judicial como meio adequado para garantir a observância das súmulas do Superior Tribunal de Justiça no âmbito dos juizados especiais: uma análise a partir do sistema de precedentes, de Gêrfison Soares Silva, Arthur Laércio Homci da Costa Silva e Rosalina Moitta Pinto da Costa. O artigo analisa a viabilidade do uso da reclamação judicial

investiga como a teoria da integridade de Ronald Dworkin pode fundamentar a aplicação dos precedentes judiciais, enfrentando o problema do decisionismo judicial e propondo uma jurisdição mais responsável e alinhada à moralidade constitucional.

A prestação jurisdicional ambiental no Direito brasileiro pelo uso de precedentes, de Carlos Alberto Lunelli e Affonso Marin Neto. O artigo analisa o papel dos precedentes no Direito Ambiental brasileiro como ferramenta de segurança jurídica e efetivação de direitos fundamentais, destacando a evolução jurisprudencial e o impacto da jurisprudência vinculante sobre conflitos ambientais.

Litígio estrutural como espécie de Direito Coletivo, o Estado de Coisas Inconstitucional e o compromisso significativo, de Fabiola Marques Monteiro, Vanina Carneiro da Cunha Modesto e Gabriela Oliveira Freitas. A partir da análise do litígio estrutural e do Estado de Coisas Inconstitucional, o artigo propõe o modelo de compromisso significativo como solução mais adequada à realidade brasileira, enfatizando o diálogo entre instituições.

A coisa julgada e a supervisão da efetividade das decisões judiciais ambientais, de Alessandra Antunes Erthal, Natália Bossle Demori e Jéssica Scopel Signorini. A pesquisa estuda o papel da ADPF 760 na redefinição do conceito de coisa julgada, com foco na efetividade da proteção ambiental e no compromisso significativo imposto ao Governo Federal pelo STF.

A Ação Civil Pública climática: o caso das enchentes no Rio Grande do Sul em 2024, de Jéssica Scopel Signorini, Natália Bossle Demori e Alessandra Antunes Erthal. Analisa a Ação Civil Pública como mecanismo de litigância climática, destacando seu papel na mitigação dos efeitos das enchentes no RS em 2024, evidenciando o potencial dos instrumentos processuais na indução de políticas públicas ambientais.

A ineficácia da Ação Popular frente à tutela da moralidade administrativa: o impasse

Análise das causas que admitem autocomposição e seus impactos nos negócios jurídicos processuais e na designação da audiência de conciliação e mediação, de Ivan Martins Tristão e Luiz Fernando Bellinetti. Examina a expressão “causas que admitem autocomposição” e seu reflexo nas decisões sobre designação de audiência preliminar, enfatizando o fortalecimento da cultura da autocomposição.

Da possibilidade da desjudicialização da produção da prova oral pelas partes através de negócio jurídico, de Luiz Fernando Bellinetti e Renan de Quintal. Investiga a validade da produção extrajudicial de prova oral com base em negócios jurídicos, com ênfase na eficiência processual, contraditório e direito comparado.

A autocomposição no processo deliberativo de Controle Concentrado de Constitucionalidade, de Igor Rodrigues Santos, Miriam Coutinho de Faria Alves e Emanuelle Moura Quintino. Discute a legitimidade da autocomposição em ações de controle concentrado e propõe limites à sua adoção, a partir de casos paradigmáticos e fundamentos democráticos.

Entre a memória e o silêncio: o Direito ao Esquecimento na Era Digital e o equilíbrio dos direitos fundamentais no Brasil, de Natalia Souza Machado Vicente. O artigo examina a jurisprudência do STF e do STJ sobre o direito ao esquecimento, sua compatibilidade com a liberdade de expressão e os desafios jurídicos e tecnológicos para sua efetivação na sociedade digital.

Atuação institucional e comportamento dos atores do Sistema de Justiça para a proteção dos dados pessoais, de Danúbia Patrícia de Paiva e Gabriela Oliveira Freitas. Estuda os desafios da implementação da LGPD no Judiciário, propondo padrões de interoperabilidade e capacitação institucional como ferramentas de conformidade e proteção de direitos.

Importância de Hans Kelsen no Controle de Constitucionalidade: da Teoria Pura do Direito à Reclamação Constitucional como controle difuso e o Tema 725, de Eduardo Augusto

A validade do silêncio subjetivamente seletivo, de Henrique Ribeiro Cardoso, André Felipe Santos de Souza e Thiago Dias Peixoto. Avalia a técnica do silêncio seletivo no processo penal à luz do direito ao silêncio e do contraditório, concluindo pela sua inadequação sob a ótica da ampla defesa e do equilíbrio processual.

O processo da Execução Fiscal e a sustentabilidade do Poder Judiciário frente à Resolução 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de Raissa Silva de Sá Mengue e Liane Francisca Hüning Pazinato. Examina os impactos da extinção das execuções fiscais de pequeno valor e como isso pode contribuir para a sustentabilidade e eficiência da justiça, sem comprometer a arrecadação pública.

Agradecemos ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito – CONPEDI pela realização do VIII Encontro Virtual, que oportunizou o debate de ideias plurais e o fortalecimento da pesquisa jurídica nacional. Nosso reconhecimento se estende à equipe organizadora e técnica do evento, que prestou suporte fundamental para o êxito dos trabalhos apresentados. Também expressamos nossa profunda gratidão a todos os autores que contribuíram com seus estudos, demonstrando elevado rigor científico e comprometimento com os desafios do Direito contemporâneo.

Esperamos que esta coletânea sirva como fonte de reflexão e inspiração para docentes, pesquisadores, operadores do Direito e estudantes, reafirmando a relevância da pesquisa jurídica para a consolidação de uma sociedade mais justa, democrática e comprometida com a efetividade da justiça.

Com apreço acadêmico,

Prof. Dr. Celso Hiroshi Iocohama Coordenador e Docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Paranaense – UNIPAR

O PROCESSO DA EXECUÇÃO FISCAL E A SUSTENTABILIDADE DO PODER JUDICIÁRIO FRENTE A RESOLUÇÃO 547/2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

THE TAX EXECUTION PROCESS AND THE SUSTAINABILITY OF THE JUDICIARY IN THE FACE OF RESOLUTION 547/2024 OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE (NCJ)

Raissa Silva de Sá Mengue ¹
Liane Francisca Hüning Pazinato ²

Resumo

O artigo examina o processo da execução fiscal e a sustentabilidade do Poder Judiciário frente à Resolução 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Estabelece como objetivo geral analisar os impactos da extinção das execuções fiscais de pequeno valor à luz da Resolução 547/2024 CNJ, avaliando em que medida ela contribui para a racionalização do processo judicial e para a sustentabilidade do Poder Judiciário, sem comprometer a efetiva recuperação de créditos relevantes para a administração pública. Os objetivos específicos compreendem as características gerais do instituto, incluindo a execução fiscal em sua integralidade, a Lei de Execução Fiscal, a execução fiscal de pequeno valor e a sustentabilidade financeira no Poder Judiciário, bem como identificar o papel da Fazenda Pública na cobrança de créditos inadimplidos e a Certidão de Dívida Ativa. A pesquisa se justifica pela importância social e acadêmica de esclarecer o conceito de execuções fiscais de pequeno valor e analisar em que medida sua extinção pode contribuir para a sustentabilidade do Judiciário sem comprometer a recuperação de créditos relevantes para a administração pública. Como resultado, constata-se que a adoção de estratégias alternativas e a redução de execuções fiscais desproporcionais são essenciais para uma gestão mais eficiente do Poder Judiciário, equilibrando a arrecadação e o uso dos recursos públicos. A metodologia utilizada é a abordagem da revisão bibliográfica sistemática, abrangendo livros, legislação e artigos sobre o tema, além da utilização do Relatório Justiça em Números dos anos de 2023 e 2024.

Palavras-chave: Execução fiscal, Lei de execução fiscal, Sustentabilidade do poder

to analyze the impacts of the extinction of small-value tax enforcements in light of Resolution 547/2024 CNJ, assessing to what extent it contributes to the rationalization of the judicial process and the sustainability of the Judiciary, without compromising the effective recovery of credits relevant to the public administration. The specific objectives include the general characteristics of the institute, including tax enforcement in its entirety, the Tax Enforcement Law, small-value tax enforcement and financial sustainability in the Judiciary, as well as identifying the role of the Public Treasury in the collection of defaulted credits and the Active Debt Certificate. The research is justified by the social and academic importance of clarifying the concept of low-value tax executions and analyzing to what extent their extinction can contribute to the sustainability of the Judiciary without compromising the recovery of relevant credits for the public administration. As a result, it is found that the adoption of alternative strategies and the reduction of disproportionate tax executions are essential for a more efficient management of the Judiciary, balancing the collection and use of public resources. The methodology used is the systematic bibliographic review approach, covering books, legislation and articles on the subject, in addition to the use of the Justice in Numbers Report for the years 2023 and 2024.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax execution, Tax enforcement law, Sustainability of the judiciary, Resolution 547/2024, Active debt certificate

Introdução

A crescente judicialização das relações sociais e econômicas impõe ao sistema judiciário o desafio de aprimorar a eficiência na tramitação dos processos. Nesse contexto, a edição da nova norma do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2024 representa uma estratégia relevante para otimizar a gestão processual, com impactos tanto para o Poder Judiciário quanto para a administração tributária. Entre as medidas adotadas, destaca-se a extinção das execuções fiscais de pequeno valor, cuja baixa probabilidade de recuperação efetiva sobrecarrega o aparato judicial sem trazer benefícios concretos à arrecadação estatal.

Diante dessa mudança normativa, o objetivo do presente artigo é compreender o conceito e o funcionamento das execuções fiscais de pequeno valor. Assim, a execução fiscal nada mais é do que um procedimento especial por meio do qual a Fazenda Pública busca a satisfação de créditos tributários ou não tributários inadimplidos, recorrendo ao Poder Judiciário para promover a cobrança compulsória, dada a ausência de mecanismos administrativos que permitam a constrição direta de bens do devedor.

O processo executivo tem por finalidade a quitação da dívida inscrita, garantindo a efetividade da recuperação do crédito público. A exigibilidade desse crédito decorre da constituição definitiva do débito, materializada na Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial que goza de presunção relativa de certeza e liquidez, conforme dispõe o artigo 3º da Lei de Execução Fiscal (Lei n.º 6.830/1980). Esse documento, que contém elementos essenciais como a identificação do devedor, o valor atualizado da dívida, a origem do débito e a data da inscrição, confere ao ente público a prerrogativa de promover a execução forçada, viabilizando a satisfação dos créditos em atraso.

A extinção das execuções fiscais de pequeno valor, portanto, insere-se em um movimento mais amplo de modernização da administração da justiça tributária, refletindo um esforço para equilibrar a necessidade de arrecadação estatal com a racionalização do uso dos recursos judiciais.

Essa pesquisa justifica-se pela sua relevância para o meio social e acadêmico, no sentido de informar o que são as execuções de pequeno valor e, assim, investigar até que ponto a extinção dessas execuções pode promover a racionalização do processo judicial sem prejudicar a recuperação de créditos importantes para a administração pública.

O problema da pesquisa encontra-se na análise dos impactos da extinção das execuções fiscais de pequeno valor sobre a eficiência do sistema judiciário. Foi utilizada como metodologia a abordagem da revisão bibliográfica sistemática, abrangendo livros,

legislação e artigos sobre o tema, além da utilização do Relatório Justiça em Números dos anos de 2023 e 2024. Para explorar o tema das execuções fiscais de pequeno valor, o artigo foi dividido em três partes, cada um abordando diferentes aspectos dos objetivos da pesquisa. O intuito principal é realizar uma análise crítica sobre os efeitos dessa nova diretriz, investigando como ela impacta a eficiência do sistema judiciário.

Na primeira parte será abordada a Execução Fiscal, com apresentação de aspectos jurídicos e processuais, bem como a Lei de Execução Fiscal – LEF, que regula o procedimento de execução fiscal, detalhando as principais etapas desse processo, desde a inscrição do débito na Dívida Ativa até as fases de constrição e penhora de bens do devedor.

Na sequência, após uma análise geral sobre a Execução Fiscal, será abordado o tema das Execuções Fiscais de Pequeno Valor, com ênfase na sua definição e nos critérios regulamentares estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Nesta parte, serão discutidos os parâmetros que orientam a aplicação dessas execuções, destacando as características específicas dos débitos de pequeno valor e as implicações de sua exclusão do processo judicial.

Por fim, será analisado o papel da Fazenda Pública na cobrança de créditos inadimplidos, com foco na sua função essencial na arrecadação e na preservação da ordem financeira pública. A discussão se concentrará nas modalidades de tributos municipais, destacando quais são os tributos arrecadados pelo ente municipal. Além disso, será detalhado o processo de geração da Certidão de Dívida Ativa (CDA), um instrumento fundamental para a formalização da cobrança dos créditos tributários inadimplidos.

1. Execução Fiscal

A ação executiva fiscal é uma modalidade específica da ação executiva, que se distingue da execução comum, sendo regulada pela Lei de Execução Fiscal (LEF) e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil (CPC). Ambas compartilham a finalidade essencial de viabilizar a tutela jurisdicional executória, garantindo às pessoas credoras - sejam elas físicas, jurídicas, de direito público ou privado - o direito de promover a satisfação de créditos inadimplidos. Nessa lógica, Nóbrega (2023, p. 11) destaca que "a execução fiscal no Brasil, é exercida pelo Poder Judiciário, que detém a prerrogativa de buscar a satisfação do crédito tributário não adimplido pelo contribuinte na esfera administrativa".

Assim, o crédito tributário, uma vez devidamente constituído por meio do lançamento, seja por declaração do sujeito passivo ou por auto de infração lavrado pela autoridade fiscal, torna-se exigível após o esgotamento das instâncias recursais

administrativas; a partir desse momento, o contribuinte deve efetuar o pagamento da cobrança devida.

Na hipótese de inadimplemento, inicia-se a fase de cobrança administrativa, caracterizada pela adoção de medidas coercitivas destinadas a estimular a regularização da dívida. Entre essas medidas, destacam-se: a inscrição do devedor no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN)¹, restringindo sua participação em contratações com o poder público; o impedimento de emissão de certidões negativas de débito, inviabilizando diversas atividades econômicas e empresariais; as restrições ao acesso a crédito em instituições financeiras públicas, dificultando operações de financiamento e investimentos; e a imposição de barreiras à participação em licitações e ao recebimento de benefícios fiscais.

Paralelamente às sanções impostas ao inadimplente, o ordenamento jurídico também prevê instrumentos facilitadores para a regularização do débito, como parcelamentos e programas especiais de refinanciamento fiscal, possibilitando ao contribuinte a quitação da dívida em condições mais favoráveis. De acordo com Didier Jr. et al. (2021), as execuções muitas vezes envolvem práticas arbitrárias na cobrança de dívidas, tornando essencial a aplicação do princípio da boa-fé, previsto no artigo 5º da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Esse princípio busca garantir que o processo seja conduzido com honestidade e transparência, evitando abusos e assegurando que a cobrança ocorra de forma justa e equilibrada.

Contudo, a Dívida Ativa da Fazenda Pública não se restringe aos créditos de natureza tributária. Conforme disposto por Emiliano Eustáquio da Silva, apud Maria Helena Rau de Souza (2003, p. 24), os créditos não tributários abarcam débitos de terceiros perante a Administração Pública, resultantes de obrigações legais, contratuais ou regulamentares, que não possuem natureza tributária. Tais créditos incluem, exemplificativamente, multas administrativas, foros, laudêmios, taxas de ocupação, aluguéis de bens públicos, indenizações, reposições e garantias contratuais. Desta forma, para que tais créditos sejam passíveis de cobrança, devem ser constituídos conforme as disposições da Lei n.º 4.320/1964 e demais normas aplicáveis, garantindo-se os princípios constitucionais da legalidade, publicidade, moralidade, impessoalidade, contraditório e ampla defesa.

Na hipótese de persistência da inadimplência, os créditos tributários e não tributários são encaminhados às respectivas procuradorias, responsáveis pela inscrição em Dívida Ativa

¹ Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, art. 1º e 2º

e pelo ajuizamento da execução fiscal. No âmbito federal, essa competência é atribuída à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), nos termos do artigo 131 da Constituição Federal (CF) de 1988².

A partir do ajuizamento da ação de execução fiscal, a cobrança passa a seguir o procedimento estabelecido na Lei de Execução Fiscal (Lei n.º 6.830/1980) que prevê um rito processual diferenciado, conferindo à Fazenda Pública determinadas prerrogativas na cobrança de seus créditos. No entanto, nos pontos em que a Lei de Execução Fiscal (LEF) se mostra omissa, aplica-se, de forma subsidiária, o Código de Processo Civil, conforme expressamente previsto no artigo 1º da LEF³. Dessa forma, do ponto de vista formal, todos os créditos sujeitos à execução fiscal passam a seguir um mesmo trâmite processual, independentemente de sua natureza tributária ou não tributária.

A execução fiscal se revela um processo essencial para a tutela do interesse público, ao passo que impõe desafios quanto ao equilíbrio entre a efetividade da cobrança e o respeito aos direitos fundamentais dos devedores, notadamente no que tange aos princípios da isonomia processual e da razoabilidade na imposição de encargos ao executado. A amplitude dos privilégios conferidos à Fazenda Pública na persecução de seus créditos continua sendo objeto de intenso debate doutrinário e jurisprudencial, exigindo constantes reflexões sobre a adequação do sistema à realidade econômica e social contemporânea.

Nesta linha, após definida previamente, no que tange aos aspectos jurídicos e processuais da Execução Fiscal, cabe, agora, compreender melhor a Lei de Execução Fiscal – LEF.

1.1 Base legal: Lei n.º 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal – LEF).

A Lei n.º 6.830/1980, que regula a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, foi estabelecida com a clara intenção de proporcionar maior celeridade e efetividade ao processo de execução fiscal. A lei criou um procedimento especial distinto do rito comum de execução forçada, conforme estipulado pelo Código de Processo Civil, justamente para atender às peculiaridades da atuação da Fazenda Pública na recuperação de créditos inadimplidos. Entre as inovações trazidas pela LEF, destaca-se a presunção de certeza e

² Art. 131 DA CF - A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo. § 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

³ Art. 1º da LEF - A execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

liquidez da Certidão de Dívida Ativa, um título executivo extrajudicial que facilita a instauração do processo de cobrança, tornando-o mais ágil e direto. Além disso, a lei estabeleceu a possibilidade de se utilizar medidas coercitivas como a penhora online, que visa assegurar a satisfação do crédito público de maneira célere e eficaz.

Entretanto, apesar da criação de um rito próprio, a LEF foi redigida de forma sintética e com lacunas que não contemplam todas as complexidades do processo de execução fiscal, o que abriu espaço para debates interpretativos, especialmente no que tange à aplicação subsidiária das normas do CPC. Muitas vezes, os tribunais enfrentam a necessidade de harmonizar as disposições da LEF com as normas processuais gerais, o que tem gerado controvérsias em questões como a prescrição intercorrente, a penhora de bens, os meios de defesa do executado e os requisitos formais da Certidão de Dívida Ativa.

As controvérsias supra mencionadas criam uma constante necessidade de adequação jurisprudencial, pois a LEF, ao buscar agilidade na execução, não abrangeu todos os aspectos processuais envolvidos no procedimento. Dessa forma, o rito processual da execução fiscal conforme determinado pela LEF inicia-se com a citação do devedor, que é informando sobre a execução e deve se manifestar dentro do prazo estabelecido. Caso o devedor não pague ou não apresente defesa, o juiz pode determinar a penhora de bens, sendo a principal medida coercitiva para garantir a satisfação do crédito tributário. A penhora pode ser feita de forma física, sobre bens materiais do devedor, ou eletrônica, como ocorre com a penhora on-line de contas bancárias, o que torna o processo mais ágil e menos burocrático.

Além disso, como meio de defesa, o executado poderá, conforme disposto em seu art. 16, opor embargos à execução, o qual pressupõe a garantia integral do débito para serem processados e permitem a discussão do mérito da cobrança, bem como a produção de provas ao longo de seu julgamento. Nesse contexto, o contribuinte pode alegar a nulidade da Certidão de Dívida Ativa (CDA), questionando a inexistência dos pressupostos necessários para a constituição da relação jurídico-tributária e, conseqüentemente, a legitimidade do valor exigido. Ou, ainda, o executado poderá utilizar a exceção de pré-executividade, um instrumento de defesa criado pela jurisprudência, já que não possui previsão expressa em lei. Seu uso, contudo, é restrito, conforme estabelece a Súmula n.º 396 do STJ: “A Exceção de Pré-Executividade é admissível na Execução Fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória.” Logo, tal defesa que só pode ser utilizada para discutir questões que o juiz pode reconhecer de imediato, sem a necessidade de produção de provas mais complexas.

Nessa toada, a aparente objetividade da LEF, longe de garantir uma segurança jurídica absoluta, trouxe à tona uma série de conflitos interpretativos, que exigem um constante aperfeiçoamento da jurisprudência. A busca por compatibilizar a LEF com a evolução das normas processuais e os princípios constitucionais, como o devido processo legal e a razoável duração do processo, se torna, portanto, essencial para que o sistema judiciário funcione de maneira eficaz e justa.

Em suas reflexões, Humberto Júnior (2022) alerta para a necessidade de equilíbrio entre as prerrogativas concedidas à Fazenda Pública pela LEF e o princípio da isonomia, que é um dos fundamentos do Estado democrático de direito. O autor observa que, embora a Fazenda Pública tenha privilégios no processo de execução fiscal, não se pode negligenciar a igualdade de tratamento entre as partes, especialmente em um contexto em que a Administração Pública litiga contra particulares. O Código de Processo Civil reforça esse princípio, ao dispor que o juiz deve garantir a igualdade no tratamento das partes ao longo do processo (CPC, art. 139, I).

Dessa forma, mesmo com as prerrogativas concedidas à Fazenda Pública, é imperativo que o processo de execução fiscal seja conduzido de maneira a respeitar os direitos fundamentais e os princípios constitucionais, como a isonomia e o devido processo legal. O objetivo é assegurar uma cobrança eficiente, mas que seja também justa, e que esteja em consonância com as mudanças sociais e com o sistema jurídico em constante transformação. A atuação da Fazenda Pública na recuperação de créditos tributários, deve estar em sintonia com as diretrizes constitucionais que regem a Justiça no Brasil, garantindo a efetividade da cobrança e o respeito aos direitos dos cidadãos.

Nessa linha, após abordar a execução fiscal e seus principais aspectos, é possível aprofundar a análise específica do processo de execução fiscal de pequeno valor e a sustentabilidade financeira no Poder Judiciário.

2. A execução fiscal de pequeno valor e a sustentabilidade financeira no Poder Judiciário

A Constituição Federal estabelece, no artigo 37, os princípios fundamentais que orientam a Administração Pública direta e indireta em todas as esferas de governo. Dentre esses princípios, destacam-se a legalidade, a moralidade e a eficiência, este último introduzido expressamente pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, como reflexo da necessidade de uma gestão pública mais racional e orientada à otimização dos recursos.

O princípio da eficiência exige que a Administração Pública atue de forma célere e econômica, evitando desperdício e garantindo o melhor uso dos recursos públicos. No

contexto da cobrança da Dívida Ativa, esse princípio tem sido um fator determinante para repensar a massificação das execuções fiscais de pequeno valor. Referente ao princípio da eficiência, Pazinato e Cruz (2024, p. 35) abordam que administração pública deve utilizar os recursos públicos de forma eficiente, buscando sempre o melhor custo-benefício em suas contratações, de modo a evitar desperdícios e maximizar a satisfação do interesse público.

Nesse contexto, o estudo conduzido pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do Supremo Tribunal Federal (STF) revelou que o custo mínimo de uma execução fiscal, considerando o dispêndio de recursos humanos e materiais envolvidos, é de R\$ 9.277,00 (nove mil e duzentos e setenta e sete reais). Assim, conforme Lobato e Soares apud Felizardo e Ribeiro (2024, p. 17), esse montante, permite constatar a inefetividade e a morosidade do sistema processual, sendo, muitas vezes, o custo da tramitação do processo superado ao valor do próprio débito executado.

Diante desse cenário, o protesto extrajudicial da CDA tem se mostrado uma alternativa mais eficiente do que o ajuizamento de ações executivas. O protesto impõe ao devedor restrições creditícias, incentivando o pagamento sem necessidade de movimentação do Judiciário, reduzindo custos e garantindo maior efetividade na recuperação dos créditos públicos.

Assim, a Constituição da República, em seu artigo 71, estabelece que o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, visa evitar perdas e prejuízos ao erário. Especificamente, o inciso II do referido artigo determina que o Tribunal deve julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, incluindo aqueles que causam perda, extravio ou irregularidades que resultem em prejuízo ao erário.

O conceito de erário transcende a esfera individual de cada ente federativo, embora os Municípios, Estados e a União possuam autonomia administrativa e financeira, as finanças públicas estão interligadas, formando um sistema integrado de arrecadação e distribuição de receitas. Assim, quando uma atividade municipal gera prejuízos financeiros, os impactos não se limitam ao orçamento local, mas reverberam em toda a estrutura federativa.

Isso ocorre porque as receitas municipais são frequentemente compostas por repasses estaduais e federais, além da arrecadação própria. Dessa forma, um dano financeiro a um Município pode representar, em última análise, um duplo prejuízo ao Erário da República: primeiro, no nível municipal e, posteriormente, no nível estadual ou federal, comprometendo a capacidade do Estado na totalidade de prestar serviços públicos essenciais.

Nesta linha, o levantamento amostral realizado pelo CNJ revelou que 52,3% das execuções fiscais ajuizadas no país envolvem valores inferiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Ou seja, levantando a questão abordada no art. 37, Constituição Federal, visto a viabilidade dessas cobranças no âmbito do princípio da eficiência administrativa.

Considerando que o custo estimado de uma execução fiscal no Brasil é de R\$ 9.277,00 (nove mil e duzentos e setenta e sete reais), verifica-se que, em muitos casos, o próprio custo do processo se aproxima ou até supera o valor da dívida executada. Cabe ressaltar que o Relatório Justiça em Números de 2023, evidenciou a enorme sobrecarga do Poder Judiciário em relação às execuções fiscais. Em 2022, foram contabilizados mais de 27 milhões de execuções fiscais em tramitação, um volume que representa uma parcela significativa do acervo processual brasileiro. Apesar desse número expressivo, a recuperação efetiva dos créditos públicos ainda enfrenta grandes desafios, especialmente considerando que o universo do endividamento no período girava em torno de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais).

Dentro dessa perspectiva, um dos indicadores mais alarmantes revelados pelo relatório foi a taxa de congestionamento das execuções fiscais, que atingia 88% e o tempo médio de 7 anos e 9 meses, três vezes superior à média global dos demais processos. Ou seja, a cada 100 processos em tramitação, apenas 12 eram efetivamente baixados por ano, seja por pagamento, prescrição, arquivamento ou outros motivos.

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar o Recurso Extraordinário com Repercussão Geral reconhecida (Tema 1.184), analisou a efetividade das execuções fiscais e, ao ponderar o interesse de agir, o princípio da eficiência administrativa e o baixo valor envolvido, concluiu que não seria razoável sobrecarregar o Poder Judiciário com ações cujos objetivos podem ser atingidos por meios extrajudiciais de cobrança (STF, Plenário, RE 1.355.208/SC, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 19/12/2023).

Na decisão, a Corte destacou a desproporção entre os custos processuais e a possibilidade de adoção de alternativas extrajudiciais, como o protesto da CDA. Além de reconhecer a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor, o STF estabeleceu que a distribuição dessas ações deveria ser precedida das seguintes medidas: (a) tentativa de conciliação ou solução administrativa e (b) protesto do título, salvo se demonstrada a ineficácia dessa medida por razões de eficiência administrativa. E, apenas quando essas providências não forem bem-sucedidas, seria possível o ajuizamento da execução fiscal.

Após esse julgamento, o CNJ aprovou, por unanimidade, regras para a extinção de execuções fiscais de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) que estivessem sem movimentação útil há mais de um ano, desde que não tenham sido encontrados bens penhoráveis, independentemente de o executado ter sido citado.

Com a edição da Resolução n.º 547, foi possível observar uma melhora significativa no fluxo processual dentro do Judiciário. O impacto dessa medida é evidenciado pelo Relatório Justiça em Números 2024, que aponta que as execuções fiscais representam 31% de todos os casos pendentes no Judiciário e 59% do total das execuções em tramitação.

Além disso, a taxa de congestionamento desses processos atinge 87,8%, sendo que, sem as execuções fiscais, a taxa global de congestionamento do Judiciário cairia de 70,5% para 64,7%. Diante desse cenário, o CNJ, além de editar a Resolução n.º 547/2024, também firmou acordos com estados e prefeituras, visando facilitar a extinção dessas execuções e reduzir o acúmulo de processos na Justiça.

Ainda, foi demonstrado que em 2024 houve uma redução de 600 mil demandas de execuções fiscais no Brasil, bem como o tempo médio de tramitação do processo pendente de execução fiscal foi para 6 anos e 9 meses, sendo que em 2023 o tempo médio de 7 anos e 9 meses.

A partir dessa perspectiva, Lobato e Soares (2023, p. 1349) enfatizam a ineficácia e o custo elevado do sistema processual, argumentando que a morosidade não só onera o Estado, como também afeta a efetividade da tutela jurisdicional. Isto é, a demora na tramitação processual compromete a efetiva satisfação do direito material, tornando-se essencial o desenvolvimento de medidas para encurtar a duração dos processos.

Tal morosidade processual evidencia a ineficiência do modelo de cobrança judicial da Dívida Ativa, que, ao invés de garantir a efetividade na recuperação de créditos públicos, acaba por congestionar ainda mais o sistema judiciário e comprometer a celeridade processual.

Ainda, a sustentabilidade no âmbito da administração pública não se limita apenas à preservação ambiental, mas também envolve a gestão responsável dos recursos financeiros e institucionais. A cobrança eficiente da Dívida Ativa deve considerar a recuperação dos créditos públicos, bem como a racionalização do uso dos recursos estatais, evitando desperdícios que oneram desnecessariamente o erário.

Nesse sentido, a cobrança da Dívida Ativa deve equilibrar a necessidade de arrecadação com a otimização do aparato estatal, evitando desperdícios e assegurando a

efetividade na recuperação dos créditos públicos. A Resolução n.º 547/2024 do CNJ reflete essa abordagem sustentável ao incentivar a adoção de medidas extrajudiciais para a cobrança de pequenos valores, reduzindo o acúmulo de processos no Judiciário e melhorando a gestão dos recursos públicos. Consoante Freitas (2019, p. 15) sobre a sustentabilidade no sistema jurídico brasileiro:

[...] a sustentabilidade merece acolhida, antes de mais, como princípio constitucional que determina promover, a longo prazo, o desenvolvimento propício ao bem-estar pluridimensional (social, econômico, ético, ambiental e jurídico-político), com reconhecimento da titularidade de direitos fundamentais das gerações presentes e futuras [...] (Freitas, 2019, p. 15).

Ao adotar um modelo de cobrança mais eficiente e racional, o Estado aprimora sua capacidade arrecadatória e promove um desenvolvimento sustentável que beneficia tanto a administração pública quanto a sociedade. A aplicação do princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, deve ser entendida dentro dessa lógica de sustentabilidade, assegurando que as políticas públicas sejam conduzidas para equilibrar a arrecadação tributária com a proteção dos recursos públicos e a garantia de um Judiciário menos sobrecarregado.

Além disso, o uso de estratégias mais eficazes na recuperação de créditos públicos reforça a responsabilidade do Estado em garantir um sistema institucional que atenda às demandas da sociedade atual sem comprometer o bem-estar das gerações futuras. Como destaca Freitas (2019, p. 295), “[...] o Estado existe para estimular condições institucionais apropriadas ao bem-estar das gerações presentes sem sacrificar o bem-estar das gerações futuras”. Assim, a adoção de mecanismos que otimizem a arrecadação e reduzam a judicialização desnecessária reflete um compromisso com a sustentabilidade administrativa, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e responsável, em consonância com os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade.

À vista disso, ao alinhar a gestão da Dívida Ativa aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, o Estado reafirma seu compromisso com a governança sustentável, promovendo um modelo de administração que equilibra responsabilidade fiscal e justiça social.

Diante desse cenário, faz-se necessária a compreensão do papel fundamental exercido pela Fazenda Pública na cobrança de créditos inadimplidos, uma vez que essa arrecadação é essencial para a manutenção dos serviços públicos.

3. Papel da Fazenda Pública na cobrança de créditos inadimplidos

A Fazenda Pública é responsável pela cobrança de créditos tributários inadimplidos em todas as esferas federativas, sendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que significa que todos os tributos devidos aos entes públicos estão sob sua alçada. No entanto, por uma questão metodológica e de amostragem, este estudo opta por analisar especificamente os créditos de competência municipal, dada sua relevância no contexto da gestão fiscal local.

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o pacto federativo, estabeleceu a competência tributária dos entes federados, garantindo autonomia financeira aos Municípios. Nesse contexto, o artigo 30, inciso III, atribui expressamente aos Municípios a prerrogativa de instituir e arrecadar tributos de sua competência, além de gerir suas próprias receitas, observando, contudo, a obrigatoriedade de prestação de contas e publicação de balancetes nos prazos fixados em lei, assegurando transparência e responsabilidade fiscal.

Além disso, o artigo 156 da Constituição trata da repartição de competências tributárias, especificando os impostos de competência municipal, vejamos:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993) (Vide Emenda Constitucional nº 132, de 2023) Vigência.

Esses tributos representam a principal fonte de receita tributária própria dos Municípios, viabilizando a prestação de serviços públicos e o cumprimento das políticas municipais. Além disso, a Constituição assegura aos Municípios a possibilidade de instituir taxas e contribuições de melhoria, ampliando sua capacidade arrecadatória para o financiamento de obras e serviços diretamente relacionados aos cidadãos.

A definição clara das competências tributárias municipais é essencial para garantir a autonomia financeira e administrativa dos entes locais, permitindo-lhes promover políticas públicas eficazes e sustentáveis. No entanto, a efetividade da arrecadação tributária e da cobrança dos créditos municipais depende diretamente da adequada aplicação dos instrumentos processuais disponíveis. Nesse sentido, Miranda e Pizzol, apud Gouvea (2018, p.236), destacam que, embora sua abordagem não se restrinja à execução fiscal, há um princípio fundamental segundo o qual a execução deve ocorrer em benefício do credor, assegurando a efetividade na satisfação de sua pretensão. Contudo, na prática, verifica-se que o processo executivo nem sempre atinge esse objetivo, frequentemente se mostrando ineficaz

na realização do direito do credor, o que reforça a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança e execução fiscal no âmbito municipal.

Fabretti e Fabretti (2011) destacam que, devido à vasta extensão territorial do Brasil, a cobrança de impostos precisa levar em conta as diferenças regionais, como fatores demográficos, econômicos, geográficos e climáticos. Para garantir uma arrecadação mais eficiente e justa, o país adota o modelo federativo, que descentraliza a administração e distribui responsabilidades entre os entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, essa estrutura se organiza por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que desempenham um papel essencial na gestão das competências e na manutenção do equilíbrio entre as esferas de governo.

É sabido que os impostos municipais desempenham um papel fundamental na sustentabilidade financeira das cidades, garantindo recursos para a prestação de serviços públicos essenciais e para o desenvolvimento da infraestrutura urbana. Segundo Pazinato e Cruz (2022, p. 92-93), a competência dos municípios para instituir tributos está diretamente vinculada a três regras-matriz constitucionais: o IPTU, que incide sobre a propriedade predial e territorial urbana; o ITBI, que trata da transmissão onerosa de bens imóveis e de direitos a eles relacionados; e o ISS, que incide sobre a prestação de serviços de qualquer natureza, desde que não sejam alcançados pelo ICMS, de competência estadual. Nesse sentido, os tributos representam a base principal da arrecadação municipal e refletem a autonomia financeira conferida pela Constituição.

Assim, faz-se necessária a compreensão sobre a Certidão de Dívida Ativa (CDA), um instrumento essencial na cobrança de créditos tributários e não tributários devidos ao município, sendo um documento que formaliza a inscrição da dívida do contribuinte, sendo reconhecida como um título executivo, ou seja, com a capacidade de ser cobrada judicialmente.

3.1. Certidão de Dívida Ativa (CDA)

A Dívida Ativa tributária surge quando um tributo não é pago dentro do prazo estabelecido em lei, e o débito, após as devidas etapas administrativas, é formalmente registrado pelo órgão responsável. Conforme Gouvea (2018, p. 237), a Certidão de Dívida Ativa surge a partir da inscrição de créditos públicos não quitados nos registros competentes, sejam eles manuais ou eletrônicos, conforme estabelecido na Lei de Execuções Fiscais, ou seja, é gerada quando os métodos administrativos de cobrança não são suficientes para a quitação da dívida, permitindo que a cobrança seja realizada por meio judicial.

Esse registro, conforme o artigo 201 do CTN⁴, confere ao valor devido uma presunção de certeza e liquidez, permitindo que o Estado adote medidas para sua cobrança, seja por vias administrativas ou judiciais. Em outras palavras, trata-se de uma etapa formal que transforma um débito em uma obrigação passível de execução, garantindo que o poder público possa recuperar valores essenciais para a manutenção dos serviços à sociedade.

No entanto, a dívida, para ser inscrita, deve ser autenticada pela autoridade competente, formando a CDA, ou seja, após não surgir efeitos os meios administrativos para a cobrança do débito. Nesse momento, a Fazenda Pública formaliza a dívida, tornando-a oficialmente exigível. Consoante a LEF, essa inscrição pode ser feita por meio manual, mecânico ou eletrônico, garantindo praticidade e controle na arrecadação; mas, ainda devem seguir consoante o art. 202 do CTN:

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;

II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;

III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;

IV - a data em que foi inscrita;

V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

Cabe ressaltar que a ausência de qualquer requisito essencial na certidão ou a existência de erros em seu conteúdo resultam na nulidade da inscrição e do processo de cobrança correspondente. Toda ação executiva deve estar fundamentada em um título executivo, seja ele judicial ou extrajudicial. Caso contrário, deve ser indeferida de imediato. Se, por alguma razão, a análise inicial não identificar essa irregularidade, o juiz pode declarar a nulidade do processo a qualquer momento. Sobre a definição de título executivo, Cecília M. Veiga, citada por Emiliano Eustáquio da Silva (2003, p. 43), esclarece:

Entende-se o documento que, ao mesmo tempo em que qualifica a pessoa do credor, o legitima a promover a execução, como precedendo o objeto, os limites e a extensão da execução; o título executivo qualifica o credor, ao mesmo tempo que dá poderes a este para efetivar a regra sancionadora especificada na sentença condenatória, quando a execução é fundada em título judicial.

No entanto, essa nulidade pode ser corrigida, desde que ainda não tenha ocorrido o julgamento em primeira instância, por meio da substituição da certidão irregular por uma versão devidamente ajustada.

⁴Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Além disso, os créditos que podem ser inscritos em Dívida Ativa não se limitam a impostos, taxas e contribuições, mas incluem também multas administrativas, penalidades contratuais aplicadas a empresas que descumprem contratos públicos, e até mesmo multas eleitorais e criminais. Dessa forma, a Dívida Ativa abrange tanto valores tributários quanto outras obrigações financeiras devidas ao Estado. Cabe ressaltar que as Certidões de Dívida Ativa integram todos os créditos tributários cobrados pela Fazenda Pública. Contudo, por uma questão de amostragem, opta-se neste momento por abordar exclusivamente os tributos municipais.

A CDA registra o débito, bem como dá segurança jurídica ao processo de cobrança, conferindo ao governo a possibilidade de acionar a Justiça para recuperar esses valores. No entanto, essa formalização traz um impacto significativo para o devedor, que pode enfrentar restrições, como dificuldades para obter crédito ou participar de licitações públicas. Por isso, é fundamental que o processo de inscrição seja feito com rigor e transparência, garantindo que apenas valores devidos sejam cobrados e respeitando o direito do cidadão à defesa e à ampla informação sobre sua situação fiscal.

Conclusão

O presente estudo investigou a eficiência da resolução 547/2024 do CNJ, visto que o atual modelo de cobrança da Dívida Ativa apresenta desafios que vão além da simples arrecadação de tributos. A insistência em execuções fiscais economicamente inviáveis sobrecarrega o Poder Judiciário e desrespeita princípios fundamentais da Administração Pública, como eficiência e economicidade. A análise revelou que o alto índice de congestionamento processual e o custo elevado de cada execução demonstram que a manutenção desse sistema, sem critérios objetivos de racionalização, compromete a sustentabilidade da arrecadação tributária.

A revisão bibliográfica sistemática indicou que, o ajuizamento massivo de cobranças de pequeno valor, cujo custo processual muitas vezes supera o próprio montante devido, não se justifica do ponto de vista do interesse público, considerando que tais gastos poderiam ser melhor direcionados para áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura. Nessa toada, o propósito da execução fiscal não é apenas ajuizar ações, mas sim garantir que os valores devidos sejam recuperados de forma célere e sem desperdício de recursos públicos.

Na primeira parte do artigo, ao delinear os aspectos jurídicos e processuais da execução fiscal, foram apresentados os fundamentos legais, a lógica do procedimento executivo e os desafios operacionais enfrentados pelo Judiciário na cobrança dos créditos

públicos. Assim, tal base teórica foi essencial para demonstrar a complexidade do sistema e os limites práticos da execução, especialmente diante de dívidas de baixo valor, cuja cobrança judicial tende a ser mais onerosa do que eficaz.

A segunda parte, ao focar especificamente nas execuções fiscais de pequeno valor e nos critérios regulamentares estabelecidos pelo CNJ, evidenciou como essas cobranças representam um volume expressivo de processos com baixa efetividade, acarretando sobrecarga ao Judiciário e custo elevado para o Estado, sem proporcional retorno financeiro. As diretrizes do CNJ, ao proporem a extinção desses processos, indicam uma mudança de paradigma que visa justamente equilibrar economicidade, eficiência e arrecadação, pontos que confirmam a hipótese.

Já, a terceira parte, ao tratar da atuação da Fazenda Pública, reforçou a relevância da gestão ativa e estratégica da Dívida Ativa, especialmente no âmbito municipal. O aprofundamento sobre os tributos de competência do ente local e o processo de constituição e cobrança da dívida mostrou que existem outros mecanismos administrativos que podem ser fortalecidos para compensar a extinção das execuções de pequeno valor, sem comprometer o interesse arrecadatório. Nessa toada, o propósito da execução fiscal visa garantir que os valores devidos sejam recuperados de forma célere e sem desperdício de recursos públicos. O ajuizamento massivo de cobranças de pequeno valor, cujo custo processual muitas vezes supera o próprio montante devido, não se justifica do ponto de vista do interesse público, considerando que tais gastos poderiam ser melhor direcionados para áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura.

Como conclusão, constatou-se que o aumento da dívida ativa não se resolve com a manutenção de mecanismos ultrapassados de cobrança, mas sim com uma abordagem mais estratégica e eficiente. A racionalização da execução fiscal não deve ser vista como uma renúncia à capacidade arrecadatória do Estado, mas sim como uma medida de responsabilidade administrativa e fiscal, que garanta a sustentabilidade do sistema de cobrança tributária. Este estudo contribui para o debate sobre a adoção de estratégias alternativas e a eliminação de execuções fiscais desproporcionais como passos fundamentais para tornar a gestão da Dívida Ativa mais eficiente, equilibrando a arrecadação e o uso racional dos recursos públicos. A continuidade das pesquisas e a avaliação constante das políticas implementadas são essenciais para assegurar que o sistema tributário evolua em consonância com os princípios da eficiência administrativa, da justiça fiscal e da razoabilidade, promovendo um ambiente mais justo, sustentável e alinhado às necessidades da sociedade contemporânea.

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública. Diário Oficial da União, Brasília, 22 set. 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm. Acesso em: 19 mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números 2023 e 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

DIDIER JR., F. et al. Curso de Direito Processual Civil: Execução. 11. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2021. v. 5.

FABRETTI, L. C.; FABRETTI, D. R. Direito tributário: para os cursos de administração e ciências contábeis. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FELIZARDO, Marília do Amaral; RIBEIRO, Luiz Alberto Pereira. NEGÓCIOS JURÍDICOS PROCESSUAIS COM A FAZENDA PÚBLICA: O CAMINHO DO CONSENSO. Revista de Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça, Florianópolis, Brasil, v. 10, n. 1, 2024. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2024.v10i1.10373. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistaprocessojurisdicao/article/view/10373>. Acesso em: 18 mar. 2025.

FREITAS, Juarez. Sustentabilidade: direito ao futuro. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GOUVEA, M. de F. CRÍTICA DA EXECUÇÃO FISCAL COMO MEIO DE COBRANÇA DO CRÉDITO PÚBLICO EM MASSA: HORIZONTES, APERFEIÇOAMENTO E ALTERNATIVAS. REVISTA DA AGU, v. 17, n. 3, 2018. DOI: 10.25109/2525-328X.v.17.n.3.2018.874. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/874>. Acesso em: 19 mar. 2025.

INFLUÊNCIA NA ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS MUNICIPAIS COM A ATUALIZAÇÃO DO CADASTRO IMOBILIÁRIO. RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar. ISSN 2675-6218, v. 1, n. 2, p. 137–151, 2020. DOI: 10.47820/recima21.v1i2.37. Disponível em: <https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/37>. Acesso em: 19 mar. 2025.

JÚNIOR, Humberto T. Lei de Execução Fiscal - 14ª Edição 2022. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. p. 32. ISBN 9786553620209. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553620209/>. Acesso em: 12 mar. 2025.

LOBATO, Valter de Souza; SOARES, Vinícius Andre de Oliveira. Negócios jurídicos processuais em matéria tributária e a busca pelo processo justo. In: XX Congresso Nacional de Estudos Tributários - direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência/coordenação Paulo de Barros Carvalho; organização Priscila de Souza. 1 ed. São Paulo: Noeses: IBET, 2023.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de direito tributário. São Paulo: Malheiros, 2010.

PAZINATO, Liane Hüning; CRUZ, André Barbosa da. *Noções de Direito Tributário*. 2. ed. Pelotas/RS: Repensar, 2022. DOI: <https://doi.org/10.61522/978-65-998106-4-0>.

PAZINATO, Liane Hüning; CRUZ, André Barbosa da. *Nova Lei de Licitações: aspectos fundamentais da Lei 14.133/2021*. [S.l.]: Instituto de Estudos Avançados em Direito, 2024. p. 35-36. Disponível em: <https://doi.org/10.61522/978-65-998106-7-1>.

SILVA, Emiliano Eustáquio da. *Da execução fiscal: a exceção de pré-executividade ou objeção de não-executividade contra a Fazenda Pública (uma abordagem jurídico-doutrinária e jurisprudencial à luz do princípio da ampla defesa)*. 2003. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4076/1/arquivo6020_1.pdf. Acesso em: 12 mar. 2025.

TEIXEIRA, P. J. L. *MEDIDAS EXECUTIVAS ATÍPICAS NA EXECUÇÃO FISCAL*. *REVISTA FOCO*, v. 16, n. 12, p. e3855, 2023. DOI: 10.54751/revistafoco.v16n12-044. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/3855>. Acesso em: 19 mar. 2025.

THEODORO JR., Humberto. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum*. Vol. 1. 56. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.