

IX 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: André Murilo Parente Nogueira; Celso Hiroshi Iocohama; Magno Federici Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-567-5

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

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Apresentação

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação stricto sensu no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPq.

Honrados, recebemos a grata missão de coordenar os trabalhos e realizar a apresentação dos artigos publicados no Grupo de Trabalho (GT) PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I, do IX Encontro Virtual do CONPEDI, realizado de 22 a 26 de junho de 2026, com apoio institucional da Instituição Toledo de Ensino, de Bauru/SP. A grandeza do CONPEDI, notadamente em seus encontros virtuais que ampliam e democratizam sobremaneira a produção científica do Direito, envaidece ainda mais a todos nós que, em certa medida, contribuímos para a realização deste sempre produtivo Encontro, o maior de todo o Brasil dessa natureza.

Nesse evento, o GT de PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I apresentou 17 artigos. Coordenado pelos Professores Doutores André Murilo Parente Nogueira, Celso Hiroshi Iocohama e Magno Federici Gomes, o GT abordou a importância da efetividade da justiça em suas várias dimensões, especialmente em relação à tutela jurisdicional brasileira e à proteção dos direitos individuais e coletivos. Os trabalhos examinaram problemas processuais decorrentes da regulação legal e da prática dos Tribunais, com base em estratégias teóricas ancoradas em autores relevantes no cenário contemporâneo, nacional e internacional.

INCONSTITUCIONAL, PRECEDENTES JUDICIAIS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS: UMA ANÁLISE COMPARADA À LUZ DA RECOMENDAÇÃO Nº 154/2024 DO CNJ, A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO e O CONCEITO DE PRECEITO FUNDAMENTAL NÃO É O QUE O STF PENSA E COMO A AXIOLOGIA MUDA TUDO;

(ii) O segundo Bloco cuidou da temática atrelada à tutela coletiva e processos estruturais, sendo composto pela discussão dos artigos nominados: DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À INTERNET COMO PRESSUPOSTO PARA A FORMAÇÃO PARTICIPADA DO MÉRITO PROCESSUAL NAS AÇÕES COLETIVAS, CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: ANÁLISE A PARTIR DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO CARVÃO, PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SOBRE OS CAMINHOS DA JURISDIÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL e PROCESSOS ESTRUTURAIS: A ATUAÇÃO DIALÓGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA COMO PORTA DE ACESSO À JUSTIÇA;

(iii) O terceiro Bloco, por fim, versou sobre temas mais diversificados relacionados ao processo civil e à execução fiscal, com apresentação e debates sobre as seguintes pesquisas: DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA POR CONVENÇÃO DAS PARTES NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, A INJUSTIÇA EPISTÊMICA COMO PARADIGMA DA INTERPRETAÇÃO E VALORAÇÃO DA PROVA ORAL NO PROCESSO JUDICIAL, PARIDADE DE ARMAS E PROVA DIGITAL: UMA ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DA INICIATIVA PROBATÓRIA DA DEFESA NO PROCESSO CONTEMPORÂNEO, A EXECUÇÃO FISCAL BRASILEIRA EM CRISE: UM OLHAR A PARTIR DOS PROJETOS DE LEI 4.257/2019 E 2.488/2022, A EXTINÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS DE PEQUENO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: UMA ANÁLISE DO TEMA 1.184 DO STF E DA RESOLUÇÃO 547/2024 DO CNJ, A (IM)

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade líquida.

A riqueza das pesquisas, a qualidade dos artigos e os ricos debates havidos durante os trabalhos do GT deram forma e conteúdo a essa obra. Ainda, a qualidade dos pesquisadores — de graduandos a professores titulados — torna ainda mais jubilosa a missão que nos fora conferida para a direção do GT no CONPEDI. A todos esses estudiosos da Ciência Jurídica, nossos mais efusivos aplausos.

A missão de apresentação dessa coletânea é ainda mais gratificante porque ela é formada por textos de mais elevada qualidade, frutos das mais ricas pesquisas sobre processo civil e com abordagens absolutamente contemporâneas e inquietantes, revelando o compromisso epistemológico de autores e autoras que, de maneira tão salutar, dão vida à pesquisa acadêmica.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à jurisdição sustentável, no qual a transdisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, será empregada para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Rejubilamo-nos em poder apresentar essa coletânea e colaborar para a continuidade da profusão da pesquisa científica em um evento tão grandioso, salutar e necessário como o CONPEDI que, mais uma vez, revela o seu compromisso com o saber da Ciência Jurídica, com o pensamento crítico e reflexivo e com a propagação do conhecimento teórico que acompanha a evolução da nossa sociedade, manejando o saber como ferramenta de

Somente nos resta convidar a todos para uma leitura rica, aprazível e repleta de reflexões éticas, morais e jurídicas, que nos levam a navegar nos mares do conhecimento do Direito! Sintam-se provocados à leitura e tão agraciados quanto nós nos sentimos.

Em 06 de julho de 2026.

André Murilo Parente Nogueira - andrenogueira@aftn.com.br

Instituição Toledo de Ensino – Botucatu

Celso Hiroshi Iocohama - celso@prof.unipar.br

Universidade Paranaense (UNIPAR)

Magno Federici Gomes – magno.federici@ufjf.br

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

**A EXTINÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS DE PEQUENO VALOR POR FALTA
DE INTERESSE DE AGIR: UMA ANÁLISE DO TEMA 1.184 DO STF E DA
RESOLUÇÃO 547/2024 DO CNJ**

**THE DISMISSAL OF SMALL-CLAIM TAX ENFORCEMENT PROCEEDINGS DUE
TO LACK OF STANDING: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN SUPREME
COURT PRECEDENT (TEMA 1.184) AND THE NATIONAL COUNCIL OF
JUSTICE RESOLUTION 547/2024**

Josiane de Almeida Parreira ¹
Magno Federici Gomes ²

Resumo

O presente artigo objetiva analisar, de forma crítica, a reconfiguração do modelo brasileiro de cobrança judicial da dívida ativa a partir do julgamento do Tema 1.184 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e da Resolução 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu parâmetros nacionais de eficiência para a tramitação das execuções fiscais. O problema da pesquisa consiste em que medida a extinção das execuções fiscais de baixo valor por falta de interesse processual concilia a busca por celeridade procedimental com a preservação do contraditório e da competência tributária. Parte-se da hipótese de que a racionalização dos litígios fiscais é necessária, embora produza tensões relevantes em relação às garantias processuais e à autonomia dos entes federados. A metodologia empregada consistiu em pesquisa bibliográfica e teórico-documental, com técnica dedutiva. Como resultados, constatou-se a expressiva redução do acervo e da taxa de congestionamento das execuções fiscais, consolidando o princípio da eficiência. Além disso, evidenciou-se que há risco de generalizações nas extinções dos processos executivos e há perigo de baixa na arrecadação dos entes federativos, principalmente de pequenos Municípios. Concluiu-se que a tese jurídica fixada pelo STF e a Resolução do CNJ deveriam ter explicitado a observância do contraditório substancial como requisito para a extinção das lides fiscais.

Palavras-chave: Execução fiscal de pequeno valor, Interesse de agir, Eficiência processual, Contraditório substancial, Competência tributária

Justice (CNJ), which established national efficiency parameters for the processing of tax enforcement actions. The research problem investigates to what extent the dismissal of low-value tax enforcement proceedings due to a lack of procedural interest (standing) reconciles the pursuit of procedural celerity with the preservation of the right to be heard and tax competence. It is hypothesized that the rationalization of tax litigation is necessary, although it creates relevant tensions regarding procedural guarantees and the autonomy of federated entities. The methodology employed consisted of bibliographic and theoretical-documentary research using a deductive approach. As results, an expressive reduction in the case backlog and the congestion rate of tax enforcement actions was observed, consolidating the principle of efficiency. Furthermore, it became evident that there is a risk of generalizations in the dismissal of enforcement processes and a potential decrease in revenue for federated entities, particularly small municipalities. It is concluded that the legal thesis established by the STF and the CNJ Resolution should have explicitly required the observance of the substantive adversarial system as a prerequisite for the dismissal of tax disputes.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Small-claim tax enforcement, Standing to sue, Procedural efficiency, Substantive adversarial system, Tax competence

1 INTRODUÇÃO

Em 19 de dezembro de 2023, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), apreciou o Tema 1.184 de repercussão geral, que discute a possibilidade de extinção das execuções fiscais de baixo valor, por falta de interesse processual, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Por sua vez, no dia 22 de fevereiro de 2024, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão de controle do Poder Judiciário, no julgamento do ato normativo 0000732-68.2024.2.00.0000, instituiu a Resolução 547/2024, que definiu medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais.

A decisão do STF e a Resolução do CNJ se inserem em um contexto no qual a cobrança judicial de créditos tributários por meio das execuções fiscais representa um dos principais fatores de congestionamento do Poder Judiciário brasileiro. Embora concebida como mecanismo legítimo de satisfação dos interesses fazendários, esta modalidade processual enfrenta hoje uma crise de efetividade, especialmente no que se refere às execuções de pequeno valor. Nesse sentido, o acúmulo de ações com baixa perspectiva de êxito compromete recursos públicos, sobrecarrega a máquina judiciária e demonstra um descompasso entre custo processual e retorno arrecadatório. Dessa forma, a escolha deste tema justifica-se pela relevância social e acadêmica do debate no tocante à eficiência do Poder Judiciário.

Nessa perspectiva, o presente trabalho propõe-se a enfrentar o seguinte problema acadêmico: em que medida a extinção das execuções fiscais de baixo valor por falta de interesse processual, a partir da tese firmada pelo STF e das diretrizes estabelecidas pela Resolução 547/2024 do CNJ, compatibiliza a racionalização da cobrança judicial da dívida ativa com a preservação das garantias processuais fundamentais e do pacto federativo? Parte-se da hipótese de que a adoção de critérios seletivos para a judicialização dos créditos tributários constitui medida necessária para a eficiência do sistema de justiça, mas que, se não acompanhada de salvaguardas expressas, especialmente quanto ao contraditório e à autonomia dos entes federados, pode gerar tensões relevantes no plano constitucional e processual.

Para isso, a metodologia empregada baseia-se em análise bibliográfica e teórico-documental, com técnica dedutiva, utilizando doutrina especializada, jurisprudência, legislação e relatórios institucionais. Assim, há uma abordagem quantitativa documental referente à análise de dados estatísticos extraídos dos Relatórios Justiça em Números de 2024 e 2025, que permitem aferir o impacto das novas diretrizes na gestão das execuções fiscais.

Este artigo contou com o suporte de ferramentas de inteligência artificial em sua fase de revisão, sob a supervisão e responsabilidade técnica dos autores. O uso dessa tecnologia foi aplicado para o aprimoramento da fluidez textual.

Esta pesquisa estrutura-se em cinco capítulos que delineiam o percurso investigativo sobre a racionalização do contencioso fiscal. Após uma introdução que estabelece o problema e a metodologia, o segundo capítulo examina o processo que deu origem ao Tema 1.184 do STF, contrastando o voto da relatora, focado na eficiência e na Análise Econômica do Direito (AED), com as divergências que privilegiam a inafastabilidade da jurisdição. O terceiro capítulo detalha a Resolução 547/2024 do CNJ e sua aplicação prática no Tema 1.428 do STF, discutindo os novos requisitos de admissibilidade e os limites da competência regulamentar. No quarto capítulo, o texto foca na natureza do contraditório como limite à extinção sumária, analisando julgados recentes dos tribunais de segunda instância que anularam sentenças por falta de oitiva prévia da Fazenda Pública. Por fim, o quinto capítulo apresenta um panorama estatístico baseado nos relatórios "Justiça em Números", avaliando os impactos quantitativos na redução do acervo processual e nas receitas dos entes federados.

2 A LIDE QUE DEU ORIGEM AO TEMA 1.184 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208/SC

A controvérsia analisada no Tema 1.184 do STF iniciou-se a partir de uma execução fiscal promovida pelo Município de Pomerode, no Estado de Santa Catarina, contra a empresa A.C.M.M. Serviços de Energia Elétrica Ltda. – EPP, visando à cobrança de crédito tributário inscrito em dívida ativa no valor de R\$528,41 referente ao não recolhimento do imposto sobre serviços de qualquer natureza pela empresa executada. O Juízo da 2ª Vara da Comarca de Pomerode, ao constatar que o montante executado era inferior a um salário mínimo, extinguiu o feito sem resolução de mérito, por ausência de interesse processual, com fundamento no art. 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 14.266/2007, na Súmula 22 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) e na Resolução nº 02/2008 do Conselho da Magistratura local.

Inconformado, o Município de Pomerode opôs embargos infringentes que foram desprovidos. Posteriormente, interpôs Recurso Extraordinário (RE) em que alegou violação dos arts. 1º, II; 2º; 5º, inciso XXXV; 18; e 150, inciso I e § 6º, da CF/1988, argumentando que a decisão que extinguiu a execução fiscal viola o princípio da inafastabilidade da jurisdição e a autonomia dos Municípios, além de ter se apoiado em norma estadual inaplicável às execuções municipais.

O STF reconheceu, por unanimidade, nos termos do art. 1.035 do CPC/2015, a existência de repercussão geral à questão constitucional suscitada. Nesse cenário, no dia 19 de dezembro de 2023, o Tribunal, por maioria, negou provimento ao RE, nos termos do voto da ministra relatora Cármen Lúcia, vencidos os ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux. Assim, 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 (Brasil, STF, 2024, p. 2).

Nesse cenário, o Município de Pomerode opôs embargos de declaração para esclarecer se as providências previstas no item 2 da tese fixada devem ser consideradas para todas as execuções fiscais e se o Tema 1.184 será aplicado para as execuções suspensas. Os embargos foram conhecidos e ficou definido que as providências previstas no item 2 da tese estão restritas às execuções fiscais de valor irrisório e que não haverá modulação dos efeitos do julgado, ou seja, o Tema 1.184 é aplicável para as execuções suspensas.

Em um exame mais detalhado do acórdão, a relatora destaca a mudança do cenário legislativo através do art. 25 da Lei 12.767/12 que admitiu como possibilidade a Fazenda Pública levar a protesto certidões de dívida ativa, isto é, agora há outros meios para conduzir o devedor a regularizar seus débitos, além do ajuizamento da execução fiscal. Nesse contexto, pontua que tal modificação levou a superação dos fundamentos que ensejaram a tese fixada pelo STF no RE 591.033 (Tema 109).

A ministra ponderou que a autonomia de cada ente federativo deve ser respeitada. Todavia, o valor mínimo do débito a justificar a mobilização do aparato judicial deve se mostrar razoável e proporcional. Nas suas palavras:

Considero desarrazoado onerar o Poder Judiciário com o prosseguimento de demandas cujos objetivos podem ser obtidos por meios extrajudiciais de cobrança, e, cotejando-se o interesse de agir, o princípio da eficiência na administração da Justiça e da administração do Município e o baixo valor pretendido pela execução, há de se concluir que a instituição de outros instrumentos legais para exigir à Fazenda Pública o adimplemento de dívidas não satisfeitas pelo contribuinte impõe a revisão da jurisprudência afirmada em 2010 no Recurso Extraordinário n. 591.033 (Brasil, STF, 2024, p. 23).

O núcleo do voto da ministra foi a análise do interesse de agir sob a ótica do princípio da eficiência e da economicidade. Nesse viés, a relatora parte da constatação de que o protesto da certidão de dívida ativa (CDA) é um meio extrajudicial eficiente de recuperação do crédito que tem capacidade de deslocar a necessidade, a adequação e a utilidade da via judicial. Sob esse prisma, é notório que o acórdão incorpora elementos centrais da AED ao fundamentar a extinção das execuções fiscais de baixo valor com base na eficiência administrativa, na proporcionalidade entre custos e benefícios e na racionalidade do gasto público, demonstrando uma preocupação explícita com a alocação eficiente de recursos estatais e com a redução de custos de transação do sistema de justiça. Nessa seara, Fux e Bodart (2020) destacam que:

Uma das principais características da análise econômica do Direito, portanto, é concentrar o exame das normas jurídicas exclusivamente nas suas consequências. Leis e decisões judiciais são importantes não por possuírem um valor em si, mas pelos efeitos causados em relação ao grupo que pretendem atingir – ou que atingem não intencionalmente. Sob a análise econômica, o Direito é uma política pública, sendo que o raciocínio analítico teórico e a pesquisa empírica são utilizados para torná-la mais eficiente no cumprimento dos objetivos eleitos pela sociedade (Fux; Bodart, 2020, p. 2).

De fato, na perspectiva consequencialista da AED o mais importante é um resultado positivo para as estatísticas do Poder Judiciário. Nesse sentido, uma decisão judicial boa é aquela que proporciona mais recursos para a sociedade. Logo, para esta escola de pensamento é injustificável ajuizar uma execução fiscal, na qual o custo de sua tramitação supera o montante efetivamente recuperado.

No entanto, é preciso repensar até que ponto a busca por eficiência pode esvaziar o direito fundamental de acesso à justiça previsto no art. 5º, XXXV da CF/1988, tanto que este é um dos argumentos do Município de Pomerode que foi aceito pelo voto divergente do ministro Gilmar Mendes. Nesse aspecto, o ministro reconhece que o protesto é uma iniciativa relevante, mas afirma que não é uma alternativa equivalente à cobrança pela via judicial apta a afastar o interesse de agir. Nos seus dizeres:

Não há qualquer indicativo de que o protesto seria um meio capaz de substituir por completo a execução fiscal. Aliás, enquanto o protesto de CDA – como a experiência demonstra – tem sido eficaz para um restrito grupo de contribuintes devedores, o processo executivo fiscal cumpre o importante papel de assegurar à Fazenda Pública os meios efetivos de constrição patrimonial que estão sob reserva de jurisdição, isto é, que não podem ser alcançados pela via administrativa. É apenas através da execução fiscal que a Fazenda municipal consegue se valer dos instrumentos para a execução forçada da dívida e, assim, garantir a arrecadação tributária (Brasil, STF, 2024, p. 84).

O ministro acrescenta ainda que o argumento sobre os elevados custos das execuções fiscais não se sustenta perante o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Assim, pondera que é necessário aperfeiçoar o processo, mas sem fechar as portas do Poder Judiciário. Nessa linha, “a análise econômica não pode servir de tal forma como prisma central de interpretação das normas jurídicas ao ponto de desvirtuar o conteúdo normativo a elas pertencente” (Santana, 2025, p. 6). Em outras palavras, não é que o viés econômico de interpretação deva ser totalmente desconsiderado, mas é preciso coaduná-lo com valores fundamentais presentes na CF/1988, tais como o direito ao acesso à justiça, ao devido processo legal e ao contraditório substancial (Santana, 2025, p. 9).

Ademais, outra questão pertinente é que ao deslocar a força coercitiva do Estado do processo judicial para o sistema de cartórios o devedor que é parte hipossuficiente na relação tributária pode vir a ter mais dificuldade de exercer seu direito de defesa. Em outros termos, “passaria para o contribuinte o ônus de ingressar em juízo para questionar eventual ilegalidade, invertendo-se a ordem natural, inclusive com pagamento de custas e preparo da ação a ser ajuizada, obrigação esta que a Fazenda Pública em juízo está dispensada” (Ribeiro, 2019, p. 42).

Destarte, infere-se que o protesto extrajudicial é uma medida importante em termos de eficiência processual, mas não se pode esquecer que o contribuinte é a parte vulnerável nessa relação jurídica. Logo, é preciso conciliar a busca por celeridade com a garantia do contraditório e ampla defesa para o contribuinte.

Outro voto divergente foi o do ministro Dias Toffoli, o qual entendeu que a previsão legislativa do protesto não altera o cenário fundamental do Tema 109. Por isso, propôs a seguinte tese de julgamento: “União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm autonomia para dispor sobre os limites de valores para execução dos seus créditos, mesmo após a Lei 12.767/2012”.

Por último, o ministro Luiz Fux divergiu parcialmente ao concordar que a execução fiscal é a grande responsável pela crise de morosidade no Poder Judiciário, mas apontou outro fator quanto à causa primária desta ineficiência. Nesse âmbito, trouxe a consideração de que, do ponto de vista da AED, o problema não está no valor da execução e sim na potência patrimonial do devedor. O ministro explica que se o exequente, ao iniciar a ação, não indica que o devedor tem bens passíveis de responder à execução, a demanda pode ser considerada frívola, sendo lícito ao juiz extingui-la sem análise do mérito, à luz do interesse de agir. Posteriormente, houve o debate em plenário e a ideia não foi incluída na redação final da tese.

3 A RESOLUÇÃO 547/2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA À LUZ DO TEMA 1.428 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A partir do julgamento do Tema 1.184 de repercussão geral pelo STF, o CNJ instituiu algumas medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário por meio da Resolução 547/2024. Nesse sentido, a iniciativa do CNJ considerou um estudo do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, no qual foi apurado que o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão de obra, é de R\$9.277,00. Outrossim, também foi apurado que, segundo dados do CNJ, cerca de 52,3% das execuções fiscais têm valor de ajuizamento abaixo de R\$10.000,00.

Nessa conjuntura, a Resolução, em seu art. 1º, estipulou que deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$10.000,00 quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis. Para a definição do valor estipulado deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado (Brasil, CNJ, 2024).

A Resolução instituiu também, em seu art. 2º, uma etapa prévia obrigatória à judicialização, condicionando o ajuizamento das execuções fiscais à comprovação de que o ente fazendário promoveu, de forma efetiva, a utilização de meios administrativos ou consensuais aptos à satisfação do crédito. Em complemento, o art. 3º vinculou a propositura da execução fiscal ao protesto prévio da Certidão de Dívida Ativa, ressalvadas as hipóteses em que tal providência se revele inadequada ou ineficaz no caso concreto. O parágrafo único do referido dispositivo elenca situações específicas em que o protesto pode ser dispensado, como a comunicação da inscrição em dívida ativa a cadastros de proteção ao crédito, a averbação da CDA em registros de bens e direitos sujeitos a constrição, a indicação imediata de bens penhoráveis no ato do ajuizamento ou a inclusão do crédito no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Brasil, CNJ, 2024).

No que tange aos diversos debates que envolvem a Resolução 547/2024 do CNJ, a questão da competência tributária de cada ente federativo e a separação de poderes ocupam papel central, principalmente pelo fato de não ter ficado claro se no julgamento do Tema 1.184 o precedente do Tema 109 foi superado ou não. A controvérsia foi tamanha que, conforme destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, foram identificados 101 recursos extraordinários no STF sobre a utilização de parâmetros da Resolução 547/2024 do CNJ para

aferição de interesse de agir em execução fiscal. Nesse viés, o *leading case* que deu origem ao Tema 1.428 foi o Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 1.553.607/RS.

Em um breve retrospecto do caso, o Município de Osório ajuizou execução fiscal em 18 de julho de 2024 para a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no valor de R\$5.505,50. O juízo de primeiro grau, de forma acertada e respeitando a inexorável garantia do contraditório, intimou o exequente para comprovar a adoção das medidas estabelecidas na Resolução do CNJ 547, sob pena de extinção do feito. A Fazenda Pública municipal argumentou que todos os anos são encaminhados carnês aos contribuintes para pagamento dos débitos, inclusive prevendo desconto para pagamento à vista, o que comprovaria a adoção de tentativas de cobrança antes do ajuizamento da ação executiva. Além disso, destacou que o Município é referência na tentativa de facilitar ao contribuinte a regularização de seus débitos e que o protesto era dispensável no caso, pois como a dívida é relativa a IPTU já está garantida pelo próprio imóvel.

Nesse contexto, o Juízo da 1ª Vara Cível da comarca de Osório considerou que o Município não comprovou a adoção das providências estabelecidas conforme determinado no julgamento do Tema 1.184 e indeferiu a petição inicial com base no disposto no art. 485, incisos I e VI, do CPC/2015.

O Município interpôs apelação, argumentando ser injusta e equivocada a decisão que indeferiu a inicial, tendo em vista que ela criou condições que não estão elencadas na Lei 6.830/80. Também salienta que a extinção do feito irá comprometer as metas fiscais do Município, bem como seus investimentos nas áreas de saúde e educação, além de indiretamente influenciar os contribuintes que pagam seus tributos em dia a não mais fazê-lo.

O TJRS manteve a sentença sob o argumento de que o exequente fez considerações genéricas quanto ao cumprimento das providências extrajudiciais e que os documentos apresentados não comprovam a notificação da parte executada para pagamento. Em relação ao protesto do título, também sustenta que o ente público não o comprovou, tampouco demonstrou a incidência de algumas das hipóteses de dispensa. Por fim, ponderou que o critério econômico a ser observado para ajuizamento de ações de pequeno valor não é o estipulado por cada ente político, mas sim o que está previsto pelo CNJ e que o Tribunal não detém a competência para o reconhecimento de eventual inconstitucionalidade da norma, nos termos do art. 102, inciso I, alínea "r", da CF/1988.

O Município interpôs RE ao apontar violação dos arts. 2º, 30, incisos I e III, 150, § 6º e 156, da CF/1988. O STF reconheceu a repercussão geral da questão constitucional suscitada e julgou o mérito, fixando tese nos seguintes termos:

1. As providências da Resolução CNJ nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos e devem ser observadas para o processamento e a extinção de execuções fiscais com base no princípio constitucional da eficiência;
2. É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre o atendimento das exigências da Resolução CNJ nº 547/2024 para extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir (Brasil, STF, 2025, p. 2).

O então ministro Luís Roberto Barroso afirmou que apesar dos debates em plenário no Tema 1.184 o Tema 109 não foi superado. Assim, é preciso distinguir tecnicamente o que foi decidido em cada Tema do STF. O Tema 109 refere-se, especificamente, da inviabilidade da extinção de ofício da execução fiscal municipal de valor diminuto com base apenas no valor do débito e em lei estadual que autoriza tal feito. Já o Tema 1.184 afirma ser legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir, baseando-se no critério de eficiência administrativa. Sob esse ângulo, o ministro Barroso defende que o acórdão do TJRS não utilizou lei de ente federativo diverso para aferição de interesse de agir no ajuizamento de execução fiscal e sim a Resolução 547/2024 do CNJ, que orienta a magistratura nacional sobre os critérios para processamento e extinção de executivos fiscais.

Nesse contexto, menciona que não há violação à separação de poderes por ser competência do magistrado analisar se presente ou não as condições da ação, bem como não há violação à competência tributária dos entes federativos, tendo em vista que o CNJ ao editar a Resolução 547/2024 cuida de política pública de aprimoramento da gestão do Poder Judiciário, conforme estipulado pelo inciso I do § 4º do art. 103-B da CF/1988.

Realmente, é competência do magistrado analisar as condições da ação e dever do CNJ expedir atos regulamentares, além de zelar pela observância do art. 37 da CF/1988. Porém, em alguns artigos da Resolução o CNJ parece estabelecer verdadeiros requisitos de admissibilidade para a petição inicial executiva, o que configura possível violação ao art. 22, inciso I, da CF/1988, que estabelece que a competência legislativa processual é privativa da União (Faria, 2024, p. 306). Assim, é preciso deixar claro que regulamentar não é a mesma coisa que legislar ou inovar, o que por óbvio é competência do Congresso Nacional e não do órgão de controle do Poder Judiciário.

4 O CONTRADITÓRIO COMO LIMITE À EXTINÇÃO SUMÁRIA

É inegável que a decisão do STF no RE 1.355.208/SC e a Resolução 547/2024 do CNJ possuem uma relevância enorme no tratamento das execuções fiscais. Não obstante a isso, fato

é que, a decisão falhou em não colocar o respeito ao contraditório como um limite para a extinção das execuções fiscais. Não é razoável que o juiz profira uma decisão terminativa sem que seja dado às partes a oportunidade de se manifestarem previamente, sob pena de voltar alguns anos na processualística em que o juiz poderia decidir de acordo com um argumento novo que estava apenas na sua mente. Nesse sentido, o parágrafo único do art. 493 do CPC/2015 é claro ao estabelecer que se depois da propositura da ação algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, o juiz deve constatá-lo de ofício, mas deve ouvir as partes sobre ele antes de decidir (Brasil, 2015). Ora, a decisão do STF que legitima a extinção de execuções fiscais em curso e as vindouras de baixo valor é um fato novo e antes de ser aplicada deve ser dada às partes oportunidade de se manifestarem.

Gonçalves nos ensina que “a decisão não se qualifica como justa apenas pelo critério da rapidez, e se a justiça não se apresentar no processo não poderá se apresentar, também na sentença” (Gonçalves, 1992, p. 125). Dito de outro modo, a promoção da celeridade procedimental não pode importar em redução de garantias processuais sob pena de tornar o processo injusto. Posteriormente, o professor disserta sobre o inegável fato de que processo de execução é processo. Em suas palavras: “o que torna o processo de execução um verdadeiro processo é a presença do contraditório, e este emerge de várias questões que incidem sobre a faculdade, o poder ou o dever de praticar um ato, sua oportunidade e utilidade no processo” (Gonçalves, 1992, p. 130-131). Dessa maneira, o juiz ao extinguir o processo de execução fiscal por carência de ação deve respeitar o princípio do contraditório em consonância com os ditames do Estado Democrático de Direito.

Conforme bem apontado por Faria (2024, p. 308) em seu artigo “Dois erros não dão um acerto: a extinção das execuções fiscais de baixo valor por falta de interesse e a indispensável garantia constitucional do contraditório”, nas cento e sete páginas do acórdão prolatado pelo STF não há menção ao princípio do contraditório, ao passo que a expressão eficiência administrativa é mencionada sessenta e quatro vezes. Desse modo, é evidente que há uma busca por eficiência no Poder Judiciário e vem em boa hora, entretanto isso não pode ser realizado às custas de direitos fundamentais como o princípio do contraditório.

A situação acima expõe um conflito clássico no direito processual. Há uma colisão de princípios entre o devido processo legal, representado pela garantia do contraditório, e a razoável duração do processo, caracterizada pela busca de celeridade e de eficiência, ambos princípios inseridos na CF/1988, no art. 5º, incisos LIV e LXXVIII, respectivamente.

Os princípios jurídicos são normas que se encontram na base do sistema, que informam os valores a serem utilizados para toda a construção do ordenamento jurídico, ou seja, os

princípios se irradiam por outras normas e determinam seu sentido e alcance. Assim, apresentam menor densidade normativa e funcionam como um caminho que deve ser seguido. Em outras palavras, conforme Barroso: “os princípios indicam uma direção, um valor, um fim. Ocorre que, em uma ordem jurídica pluralista, a Constituição abriga princípios que apontam em direções diversas, gerando tensões e eventuais colisões entre eles” (Barroso, 2025, p. 77).

Alexy define princípios como “mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas” (Alexy, 2008, p. 90). De modo que os princípios são normas jurídicas que, diferentemente das regras, não se aplicam na modalidade tudo ou nada, sendo que devem ser efetivados na maior medida possível (Barroso, 2025, p. 77).

No contexto da decisão do STF e da Resolução 547 do CNJ tanto o contraditório quanto a busca por celeridade e eficiência devem ser aplicados na maior medida possível. Logo, para isso antes da extinção das execuções fiscais de baixo valor é necessária a oitiva das partes, notadamente aqui a Fazenda Pública, uma vez que, na imensa maioria dos casos o devedor é sequer citado. Como bem assevera Faria, “depois de tanto tempo de tramitação das execuções fiscais sem resultados consistentes, não será a concessão de um prazo de cinco dias para o exequente que irá, realmente, atrasar a entrega da prestação jurisdicional” (Faria, 2024, p. 318).

Nesse aspecto, é primordial destacar as propostas de alteração apresentadas por Faria (2024) em relação à tese fixada pelo STF e à Resolução 547 do CNJ. Ele sugere uma nova redação para o item 1 da tese, nos seguintes termos: “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, desde que observado o contraditório prévio e respeitada a competência constitucional de cada ente federado” (Faria, 2024, p. 319). Já quanto ao art. 1º da Resolução, propõe o seguinte texto: “desde que observado o contraditório prévio, 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” (Faria, 2024, p. 319). Dessa forma, as alterações reafirmam a máxima de que a busca pela eficiência administrativa não pode se sobrepor às garantias fundamentais do devido processo legal.

Portanto, não é plausível a adoção de um procedimento viciado em prol de celeridade procedimental. Conforme bem evidenciado por Gomes e Ferreira (2017), existem garantias processuais que não podem ser relativizadas, ainda que em nome da duração razoável do processo. Nas palavras dos autores:

É bem verdade que a garantia da duração razoável do processo deve ser assegurada pelo Poder Judiciário com o intento de consubstanciar o processo justo, sem, contudo, sacrificar as garantias processuais do contraditório e da ampla defesa, por serem garantias que jamais podem ser superadas na esfera processual, sendo certo que o princípio da duração razoável visa a combater dilações indevidas e impróprias e, sobretudo o tempo morto nas secretarias e gabinetes (Gomes; Ferreira, 2017, p. 107).

Nessa perspectiva, é fulcral apresentar como o Tema 1.184 do STF e a resolução 547 do CNJ estão sendo aplicados na prática forense. Assim, passa-se a análise do seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG):

Ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO. EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR. APLICAÇÃO DO TEMA 1.184 DO STF. **AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DA FAZENDA. NULIDADE DA SENTENÇA. RECURSO DESPROVIDO.**

(...) 2. A questão em discussão consiste em definir se é nula a sentença que extingue execução fiscal de baixo valor sem prévia intimação da Fazenda Pública para manifestação sobre a aplicação do Tema 1.184 do STF e da Resolução CNJ n. 547/2024.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O Tema 1.184 do STF admite a extinção de execuções fiscais de baixo valor, desde que adotadas providências prévias como tentativa de conciliação ou protesto do título.

4. A ausência de intimação da Fazenda viola o art. 10 do CPC, caracterizando decisão surpresa e impondo a nulidade da sentença.

5. O contraditório não pode ser afastado sob o argumento de economia processual.

IV. DISPOSITIVO

6. Recurso desprovido.

Dispositivos relevantes citados: CPC, art. 10; Resolução CNJ n. 547/2024, art. 1º, §1º. Jurisprudência relevante citada: STF, RE n. 1.355.208 (Tema 1.184); TJMG, Apelação Cível 1.0000.24.283604-7/001, Rel. Des. Leite Praça, j. 29.08.2024 (Minas Gerais, TJMG, 2025, s.p.) (Grifos próprios).

O acórdão do TJMG enfrenta questão importante no atual debate sobre a racionalização da execução fiscal ao delimitar os contornos procedimentais para a aplicação do Tema 1.184 do STF. Nesse sentido, a controvérsia não recai propriamente sobre a possibilidade jurídica de extinção das execuções fiscais de baixo valor, mas sobre as condições processuais indispensáveis para que essa extinção seja válida.

Assim, o julgado reconhece que antes do juízo de primeiro grau proferir uma sentença terminativa é necessário intimar a Fazenda Pública para que ela demonstre se adotou ou não as providências prévias destinadas à satisfação do crédito, tais como a tentativa de conciliação ou o protesto do título, possibilitando a aferição da necessidade e da utilidade, ou não, do prosseguimento da execução. Além disso, o relator, no decorrer do voto, destaca também o dever de intimação do exequente para demonstrar o preenchimento dos requisitos do art. 1º, §1º, da Resolução 547 do CNJ. Portanto, a manifestação da Fazenda Pública não é apenas um

ato formal, mas sim um instrumento indispensável para aferir o interesse processual na continuidade da execução. Sem essa manifestação, o magistrado carece de elementos suficientes para concluir que o processo judicial se tornou desnecessário ou antieconômico.

No mesmo sentido, o julgado do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) que anula a sentença de primeiro grau por violação ao contraditório substancial:

Ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO SEM PRÉVIA INTIMAÇÃO DA PARTE EXEQUENTE. **DECISÃO SURPRESA. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 9º E 10 DO CPC/2015.** NULIDADE RECONHECIDA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. APELAÇÃO PREJUDICADA

1. Apelação cível interposta por conselho profissional contra sentença que extinguiu execução fiscal com fundamento no art. 485, VI, do CPC, à luz do Tema 1184 do STF e da Resolução CNJ nº 547/2024.

2. A questão em discussão consiste em verificar se a extinção de execução fiscal sem prévia intimação da parte exequente para se manifestar sobre fundamentos de ordem pública, notadamente o Tema 1184 do STF e a Resolução CNJ nº 547/2024, configura decisão surpresa, em afronta aos arts. 9º e 10 do CPC/2015.

3. **O art. 10 do CPC/2015 consagra o contraditório substancial, impondo ao julgador o dever de oportunizar às partes manifestação prévia sobre os fundamentos que possam embasar a decisão judicial.**

4. **Ainda que a matéria envolva interesse público ou seja cognoscível de ofício, a ausência de intimação para manifestação configura cerceamento de defesa e nulidade da sentença.**

(Brasil, TRF 3ª Região, 2025, s.p.). (Grifos próprios).

No primeiro bloco do julgado, o TRF3 destaca que os arts. 9º e 10º do CPC/2015 consagram um modelo de contraditório substancial, no qual não basta assegurar às partes mera ciência formal dos atos processuais. Exige-se, ao contrário, que lhes seja garantida a possibilidade real de influenciar o conteúdo da decisão judicial, inclusive quando esta se fundamenta em precedentes de observância obrigatória. Desse modo, o TRF3 enquadra a sentença de primeiro grau, que extinguiu a execução fiscal sem intimação do exequente, como típica hipótese de decisão-surpresa, o que é causa suficiente para o reconhecimento da nulidade da sentença.

A decisão do TRF3, acertadamente, propõe como tese de julgamento a necessidade de oitiva do polo ativo da demanda antes do magistrado proferir sentença de extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir, consagrando o modelo de processo cooperativo e dialógico do CPC/2015. Nessa conjuntura, o “debate judicial amplia necessariamente o quadro de análise, constrange ao cotejo de argumentos diversos, atenua o perigo de opiniões preconcebidas e favorece a formação de uma decisão mais aberta e ponderada” (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2015, p. 209).

Portanto, as decisões do TJMG e do TRF3 demonstram como o Direito é uma ciência viva construída e reconstruída na prática. Nesse sentido, esses tribunais ao condicionarem a incidência do Tema 1.184 do STF à observância do contraditório substancial contribuem para a evolução interpretativa do próprio precedente, adequando-o às exigências do modelo democrático de processo. Desse modo, nota-se que a jurisprudência dos tribunais caminha bem ao reconhecer o contraditório como garantia fundamental, apesar da decisão do STF não o mencionar de forma expressa no julgamento do Tema 1.184.

5 IMPACTOS DO TEMA 1.184 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DA RESOLUÇÃO 547/2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O Relatório Justiça em números de 2025 apresenta os dados estatísticos relativos ao exercício de 2024. Nesse sentido, tendo em vista que o Tema 1.184 foi julgado em dezembro de 2023 e a Resolução do CNJ implementada em fevereiro de 2024, a referida pesquisa oferece um panorama dos efeitos decorrentes da implementação destas medidas, permitindo avaliar de forma objetiva seus impactos sobre a atuação da Fazenda Pública e sobre a gestão processual do Poder Judiciário.

De acordo com o relatório, foram extintas 5,5 milhões de lides fiscais devido à Política de Eficiência das Execuções Fiscais do CNJ. Nesse âmbito, os processos de execução fiscal representam aproximadamente 26% do total de casos pendentes e 52% das execuções pendentes do Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 73,8%. Isso significa que de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2024, vinte e seis foram baixados (Brasil, CNJ, 2025). Em uma análise comparada, no ano de 2023, a cada cem processos de execução fiscal que tramitaram apenas doze eram baixados. Assim, o número de baixas mais que dobrou e isso em um cenário em que a execução fiscal perdura por anos consecutivos como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário é um avanço importante.

Além disso, houve uma diminuição no tempo de baixa dos processos em relação ao ano anterior, o que, segundo o relatório, pode ter sido ocasionado pelas ações realizadas pelo CNJ para reduzir o volume de execuções fiscais pendentes, em especial a Resolução 547/2024 do CNJ (Brasil, CNJ, 2025, p. 379). Nesse viés, desconsiderando os processos de execução fiscal, o tempo médio de tramitação do processo baixado passaria de 2 anos e 6 meses para 1 ano e 7 meses no ano de 2024. Também é essencial destacar que o tempo de tramitação do processo baixado, quando desconsideradas as execuções fiscais, apresentava aumento desde o

ano de 2020, havendo a primeira queda em 2024, o que, de acordo com o relatório do CNJ, demonstra a eficiência das medidas implementadas.

Desse modo, outros dados importantes para a presente pesquisa são os da Base Nacional de dados do Poder Judiciário (DATAJUD), o qual é responsável pelo armazenamento dos dados e metadados processuais relativos a todos os processos físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos dos tribunais. O CNJ, utilizando-se deste sistema, produziu o relatório “Eficiência Judicial: os impactos das extinções de execuções fiscais de baixo valor”, o qual busca analisar os desdobramentos econômicos e operacionais do Tema 1.184 do STF e da Resolução 547/2024 do CNJ.

O relatório aponta que no período de outubro de 2023 a julho de 2025 foram baixadas 13 milhões de execuções fiscais de valor irrisório. Associado a isso, houve também uma queda expressiva no ajuizamento destas ações, cerca de 37% em 2024 (1,96 milhão) em comparação a 2023 (3,13 milhões), o que segundo a pesquisa é devido à exigência de tentativas prévias de cobrança extrajudicial, administrativa ou consensual do litígio.

De fato, é possível afirmar que as medidas adotadas pelo STF e CNJ contribuem para melhores resultados no Poder Judiciário. Na prática, isso significa economia de recursos públicos, pois esses processos de valores diminutos possuem um custo mais alto de cobrança do que o próprio crédito cobrado. Nesse sentido, além de consumirem o tempo dos servidores, tais processos geram gastos com diligências infrutíferas, por exemplo, citações frustradas, mandados de penhora não cumpridos, bloqueios inefetivos via Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário (SISBAJUD) e via Restrição Judicial de Veículos Automotores (RENAJUD).

O relatório aprofunda a compreensão do problema ao indicar que as execuções fiscais de baixo valor impõem ao sistema de justiça um elevado custo de oportunidade. Isso significa que a manutenção de um grande volume de processos de reduzida efetividade consome recursos humanos, financeiros e estruturais que poderiam ser direcionados a demandas de maior relevância social ou jurídica. O relatório explica que esse custo de oportunidade “corresponde ao valor das atividades ou serviços que o Poder Judiciário deixa de realizar em razão da necessidade de mobilizar sua estrutura para tramitar ações cujo retorno prático é mínimo” (Brasil, CNJ, 2025, p. 16). Portanto, compreende-se que a redução do acervo processual de lides fiscais gera impactos positivos para a sociedade.

Sob outro enfoque, há críticas em relação ao perigo de generalizações nas extinções dos processos executivos e ao perigo de baixa na arrecadação dos entes federativos, principalmente de pequenos Municípios. Nesse aspecto, por exemplo, há julgados no TJMG em que sentenças foram cassadas por extinguir o processo apesar da Fazenda Pública

demonstrar o protesto do título executivo; casos em que apesar do parcelamento vigente nos autos a ação foi extinta por falta de interesse processual; processos com valores bloqueados via Bacenjud e com pedidos de penhora de bem imóvel objeto da cobrança de IPTU que também foram extintos.

Nesse sentido, um destes casos de extinção equivocada foi julgado pela 6ª Câmara Cível do TJMG que anulou a sentença:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - EXECUÇÃO FISCAL - EXTINÇÃO POR AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR - TEMA 1184 - CRÉDITO TRIBUTÁRIO - REQUISITOS CONTIDOS NA RESOLUÇÃO Nº 547/2024 DO CNJ - APLICABILIDADE A TODOS OS TRIBUNAIS - ENTENDIMENTO FIRMADO PELO COL. STF - PROTESTO PRÉVIO DO TÍTULO - COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS ESTABELECIDOS NO TEMA 1184 - INTERESSE DE AGIR CONFIGURADO - RECURSO PROVIDO - SENTENÇA ANULADA.

[...] 4 - **Verificando-se que a parte comprovou a realização de protesto anteriormente ao ajuizamento da Execução Fiscal, nos moldes do artigo 2º, §1º, da Resolução não se deve extinguir o processo, porquanto observadas as balizas estabelecidas no tema 1184 do STF para justificar o interesse de agir.**

5 - Sentença anulada. Recurso provido.

(Minas Gerais, TJMG, 2025, s.p.) (Grifos próprios).

O acórdão do TJMG reconhece que o precedente firmado pelo STF legitima a extinção de execuções fiscais apenas em hipóteses específicas, nas quais se verifique a efetiva inutilidade da atuação jurisdicional, à luz do princípio da eficiência administrativa. Porém, o Tribunal ressalta que tal possibilidade não autoriza a extinção indiscriminada dos feitos, devendo o julgador analisar, em cada caso concreto, se foram observadas as condições estabelecidas para o ajuizamento válido da execução. Logo, a anulação da sentença de primeiro grau revela-se juridicamente correta, uma vez que foi comprovada a realização do protesto prévio da CDA. Dessa forma, é preciso prudência na aplicação das medidas criadas pelo STF e pelo CNJ, a fim de que eficiência e celeridade sejam alcançadas no maior grau possível, mas sem comprometer a qualidade das decisões.

Ademais, nota-se que a definição de pequeno valor não é uniforme, variando conforme o ente federativo considerado, seja a União, os Estados ou os Municípios. Nessa ótica, no âmbito municipal, a realidade é ainda mais discrepante, por exemplo, o que é baixo valor para a cidade de São Paulo, muitas vezes, é um alto valor para um Município do interior. Assim, a Resolução 547/2024 do CNJ quando estabelece o critério único de dez mil reais para prosseguimento válido da execução fiscal comete o equívoco de desconsiderar as particularidades econômicas e orçamentárias dos entes federativos.

Conforme sublinhado por Faria (2024, p. 307), o legislador fez diferenciações quantitativas para cada ente da federação, por exemplo, nos casos de remessa necessária

definidos no §3º do art. 496 do CPC/2015 e nos casos referentes a requisição de pequeno valor (RPV) no art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Destarte, não é coerente, tampouco razoável, que no caso das execuções fiscais o valor de dez mil reais seja um critério para todos os entes federativos. O próprio STF no Tema 1.184 não definiu um parâmetro para pequeno valor, limitando-se apenas a destacar a competência constitucional de cada ente federado para isso. Inclusive, como bem observado pela ministra Cármen Lúcia, “no Brasil, a Avenida Paulista é só uma, mas Espinosa são várias” (Brasil, 2023, p. 62). Desse modo, já que o CNJ optou por instituir medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais deveria, pelo menos, ter estabelecido patamares diferenciados para a União, Estados, Municípios que são capitais de Estado e demais Municípios.

Nessa perspectiva, dados da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF), com base em levantamento realizado junto a 18 capitais brasileiras, indicam que a maioria delas registrou queda na arrecadação dos valores de IPTU inscritos em Dívida Ativa no primeiro semestre de 2025, em comparação ao mesmo período do ano anterior. O destaque negativo vai para Belo Horizonte e Porto Velho em que a arrecadação caiu 30,9% e 27,3%, respectivamente. É notório que esta diminuição tem causas multifatoriais, mas é sim plausível que as mudanças estabelecidas pelo STF e pelo CNJ tenham contribuído para a queda na arrecadação, tendo em vista que as procuradorias, em geral, ainda estão se adaptando ao novo modelo instaurado.

Assim, se as medidas já causam impactos negativos para as grandes cidades, a situação é propensa a ser pior nas cidades médias e pequenas. Nesse sentido, o procurador do Município do Rio de Janeiro, Patrick Vasconcelos da Silva, faz um alerta para os impactos financeiros das novas diretrizes implementadas pelo CNJ:

A instituição de um patamar financeiro sem a atenção as peculiaridades da federação brasileira não solucionam o problema das execuções, apenas “resolve” o problema do Poder Judiciário nos números de execuções fiscais, não ataca o cerne do problema. Ao se pressupor a falta de interesse de agir em execuções fiscais abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) acaba por asfixiar financeiramente diversos entes federativos municipais, que não poderão mais utilizar este instrumento para cobrança de seus créditos, desestimulando a adoção de medidas tributárias e fortalecendo a necessidade de repasses financeiros por outros entes federativos (Silva, 2025, p. 5).

Nesse panorama, é fundamental destacar que as receitas tributárias são essenciais para a implementação de políticas públicas que visam a efetivação de direitos sociais. Conforme assevera Machado Segundo, é preciso “que se reconheça no Estado a função de garantir e

promover os direitos fundamentais, sendo o tributo necessário à obtenção dos recursos necessários a que isso aconteça. Afinal, um Estado sem recursos não consegue garantir direito algum” (Machado Segundo, 2025, p. 5).

No mesmo sentido, “a construção do Estado Democrático de Direito, anunciado pelo art. 1º, passa por custos e estratégias que vão além da declaração de direitos. Não há Estado Social sem que haja também Estado fiscal” (Mendes, 2025, p. 1452). Portanto, é necessário um olhar cauteloso em relação ao parâmetro de dez mil reais para todos os entes federativos, pois tal critério poderia significar, inclusive, menos recursos para a efetivação de políticas públicas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do Tema 1.184 do STF e da Resolução 547/2024 do CNJ concluiu-se que a extinção das execuções fiscais de pequeno valor por ausência de interesse de agir representa uma resposta institucional relevante à crise do contencioso fiscal. Nessa perspectiva, através dos dados do Relatório do Justiça em Números, observou-se que as medidas implementadas pelo STF e CNJ contribuíram para a redução do acervo processual e da taxa de congestionamento do Poder Judiciário.

Contudo, verificou-se que essas medidas implementadas carecem de maior precisão quanto às garantias processuais, especialmente no que se refere à observância do contraditório substancial e à necessidade de análise das particularidades de cada ente federativo. Nesse viés, esta lacuna vem sendo corrigida pela prática forense, por exemplo, tribunais como o TJMG e o TRF3 anularam sentenças terminativas que ignoraram a oitiva prévia das partes, reafirmando que a celeridade procedimental não pode ser perseguida ao custo das garantias fundamentais do devido processo legal.

Ademais, a pesquisa evidenciou que a aplicação uniforme de parâmetros financeiros, como o teto de R\$ 10.000,00 estabelecido pela Resolução 547/2024 do CNJ gera tensões no pacto federativo. Ao desconsiderar as profundas disparidades econômicas entre os Municípios brasileiros, a norma pode causar prejuízo financeiro em cidades pequenas. Assim, créditos aparentemente diminutos podem representar parcela relevante da arrecadação e serem essenciais para o financiamento de políticas públicas básicas. Portanto, a autonomia tributária deve ser respeitada através de uma análise individualizada que considere a realidade orçamentária de cada ente, evitando que a racionalização do Poder Judiciário comprometa a capacidade arrecadatória dos pequenos Municípios

Dessa forma, o presente estudo respondeu ao problema de pesquisa proposto ao demonstrar que a racionalização da cobrança judicial da dívida ativa, embora necessária, não pode ser implementada de maneira automática ou uniforme. A compatibilização entre eficiência, garantias fundamentais do processo e pacto federativo exige critérios que respeitem a autonomia dos entes federados, bem como assegurem a participação efetiva das partes antes da extinção das execuções fiscais, conforme preconizado nos arts. 9º e 10 do CPC/2015. Nesse ponto, restou evidenciado que a ausência de previsão expressa do contraditório substancial nas diretrizes analisadas constitui uma fragilidade sob a perspectiva das teorias democráticas do processo.

REFERÊNCIAS

ALEXYY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 11. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2023. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553624788/>. Acesso em: 02 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Acompanhamento da Resolução CNJ nº 547/2024: resultados da política judiciária de eficiência das execuções fiscais**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: <https://gamma.app/docs/Politica-Judiciaria-de-Eficiencia-das-Execucoes-Fiscais-Result-py8o4bjblrjfv1w?mode=doc>. Acesso em: 01 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Eficiência Judicial: os impactos das extinções fiscais de baixo valor**. Brasília, CNJ, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-eficiencia-judicial-v3-2025-09-15-1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2024**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2025**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em: 16 out. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Brasília. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 02 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 04 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 591.033/SP.** Ementa. Tributário. Processo Civil. Execução fiscal. Município. Valor diminuto. Interesse de agir. Sentença de extinção anulada. Aplicação da orientação aos demais recursos fundados em idêntica controvérsia. Recorrente: Município de Votorantim. Recorrido: Edson Douglas Barbosa. Relatora: Ellen Gracie, 17 nov. 2010. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2631680>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC.** Ementa. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Tema nº 1.184. 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. Recorrente: Município de Pomerode. Recorrido: A.C.M.M. Serviços de Energia Elétrica Ltda. – EPP. Relatora Ministra Cármen Lúcia, 19 dez. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15365774434&ext=.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário com agravo nº 1.553.607/RS.** Ementa. Recurso Extraordinário com agravo. Repercussão Geral. Tema nº 1.428. Direito Constitucional e Processual Civil. Recurso extraordinário com agravo. Extinção de execução fiscal por falta de interesse de agir. Competência do CNJ para gestão judiciária. Reafirmação de jurisprudência. Recorrente: Município de Osório. Recorrido: Balneário América S.A e espólio de Aldemo Santos da Rocha. Relator Ministro Luís Roberto Barroso, 20 set. 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15380709304&ext=.pdf>. Acesso em: 02 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. **Apelação Cível nº 5000328-78.2019.4.03.6135.** Rel. Des. Federal Wilson Zauhy Filho, julgamento em 22/10/2025, publicado em 27/10/2025. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/jurisprudencia/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 20 nov. 2025.

FARIA, Márcio Carvalho. Dois erros não dão um acerto: a extinção das execuções fiscais de baixo valor por falta de interesse e a indispensável garantia constitucional do contraditório. In: FARIA, Márcio Carvalho; PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura; VASCONCELOS, Layanna Piau (Orgs.). **Execução civil e marco legal das garantias.** São Paulo: Juspodivm. Cap. 13, p. 293-322, 2025.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica.** 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530991999/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito,**

Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 10 jan. 2026.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica Processual e Teoria do Processo**. Rio de Janeiro: Aide, 1992.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 10 set. 2025.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo código de processo civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Agravo interno nº 1.0000.25.262314-5/002**. Relator: Des. Marcelo Paulo Salgado, 5ª Câmara Cível, julgamento em 25/09/2025, publicação da súmula em 29/09/2025. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=9551F69D39C819AC7AA4CDCACA34ED38>. Acesso em: 20 out. 2025.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0000.25.336571-2/001**. Relator(a): Des.(a) Sandra Fonseca, 6ª Câmara Cível, julgamento em 07/10/2025, publicação da súmula em 10/10/2025. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0000.25.336571-2%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 20 out. 2025.

RIBEIRO, Mellissa Freitas. **Protesto de CDA e averbação pré-executória como meios extrajudiciais de cobrança**: a inversão dos sujeitos processuais e a acentuação na vulnerabilidade do contribuinte. 99 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/62762/1/2019_dis_mfriberio.pdf. Acesso em: 14 jan. 2026.

SANTANA, Guilherme Mazarello Nóbrega de. Dois limites para a análise econômica do Direito Processual Civil: a necessidade de superação do paradigma do homo *economicus* e a barreira de fogo dos direitos fundamentais. **Revista ANNEP de Direito Processual**, [S. l.], vol. 6, ano. 1, p. 1–11, jan./jun. 2025. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/195>. Acesso em: 15 jan. 2026.

SILVA, Patrick Vasconcelos da. A necessária reformulação do sistema brasileiro das execuções fiscais à luz da Análise Econômica do Direito. **Revista de Análise Econômica do Direito**, São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 9, ano 5, p. 1-9, jan./jun. 2025. Disponível em: <https://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89c4010000019ac5a951731f3f0d72&docguid=I4d941610217b11f0a028fe7a1966f0c7&hitguid=>. Acesso em: 26 nov. 2025.