

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA,
GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II**

ANDRÉ MURILO PARENTE NOGUEIRA

JUVÊNCIO BORGES SILVA

SÍLZIA ALVES CARVALHO

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

A174

Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: André Murilo Parente Nogueira; Juvêncio Borges Silva; Sílzia Alves Carvalho – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-628-3

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. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. 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

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

Apresentação

Os textos apresentados são ilustrativos da complexidade, oportunidade e relevância das pesquisas a respeito das políticas judiciárias e da administração da justiça tendo em vista o acesso a adequada resolução dos conflitos. O desenvolvimento dos trabalhos a seguir tem em consideração estudos cujo objeto se relaciona ao acesso à justiça, a aplicação das novas tecnologias, notadamente a inteligência artificial generativa, a concretização das políticas judiciárias e o aprimoramento da governança por meio do Conselho Nacional de Justiça-CNJ.

Discute-se como a educação em direitos humanos tem potencial para transformar o acesso à justiça assegurando a inclusão social, assim como é investigada como a busca pela eficiência gerencial e pela desjudicialização podem comprometer a decisão informada e a igualdade material, considerando o contexto da modernidade periférica. As questões relacionadas com o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples demonstra que o Legal Design pode ser considerado um instrumento para assegurar o acesso material à justiça.

A partir das concepções relacionadas às ondas renovatórias da justiça são tratadas as políticas judiciárias e a aplicação das novas tecnologias, logo, o juízo 100% digital e o uso da inteligência artificial generativa. Os riscos inerentes a exclusão digital de grupos vulneráveis, tais como, idosos é abordada em pesquisa que analisou registros de Boletins de ocorrência em Delegacias de Manaus, em casos de golpes e fraudes praticados no ciberespaço. No mesmo sentido, se discute os princípios norteadores dos procedimentos adotados nos juizados especiais criados pela Lei nº 9.099/1995.

Convidamos todos à leitura, reflexão e novas pesquisas relacionadas ao acesso à justiça, o que, certamente, contribuirá para continuarmos o caminho de construção de uma sociedade mais igualitária, justa e democrática!

As transformações digitais estão reorganizando as dinâmicas sociais, institucionais e decisórias, portanto impactando na aplicação do direito ao ultrapassar sua função instrumental. Nesse sentido os trabalhos verticalizam criticamente as discussões entre a eficiência quantitativa do acesso à justiça e os desafios constitucionais relacionados à transparência decisória, ao contraditório substancial e à fundamentação das decisões judiciais. O trabalho a respeito da assistência judiciária integral contém uma possível

resposta e alternativa para os desafios relacionados com o uso no poder judiciário das tecnologias digitais.

As políticas judiciárias de resolução adequada de conflitos são abordadas na pesquisa que analisa a mediação no âmbito do TJGO no período de 2023 a 2025 apresentando um diagnóstico valioso. O ativismo judicial é tratado a partir da filosofia de Platão e do constitucionalismo contemporâneo, concluindo-se que os limites no exercício das funções dos poderes estatais devem ser revisitados.

A governança judicial é pesquisada com referência à profissionalização administrativa, a cultura de dados e ao comprometimento com resultados socialmente relevantes, considerando o direito fundamental ao acesso à justiça. Ainda nesse campo, se apresenta o problema das populações em situação de rua e a exigência do endereço fixo como uma barreira ao acesso à direitos fundamentais e a gestão do judiciário. As questões relacionadas à clareza da linguagem usada no Poder Judiciário é apresentado como um problema relacionado à governança do Poder Judiciário e ao acesso à justiça.

A atuação do CNJ por meio da adoção de metas como parâmetro de eficiência é analisada considerando-se o risco de adoção de práticas judiciais ou administrativas que afetem a imparcialidade e o juiz natural, sendo que o uso das novas tecnologias pode traçar métricas que auxiliem na resolução desse problema. A hiperjudicialização das questões previdenciárias é dignosticada por parâmetros quantitativos extraídos no período entre 2024-2025, sendo que as possibilidades de resolução exige o diálogo interinstitucional e a internalização dos precedentes judiciais.

A Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) e a Resolução CNJ nº 615/2025 são tratadas a partir da jurimetria e das possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias quanto á eficiência da política judiciária de autocomposição. Por sua vez a eficácia liberatória dos acordos celebrados nas CCPs da Justiça do Trabalho são analisados tendo em vista o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas ADIs nº 2.139 e nº 2.160. O princípio da razoável duração do processo é abordado à luz do Tema n.º 1.184 do STF e seus possíveis impactos ao acesso dos entes públicos à tutela jurisdicional,

Conclui-se a apresentação desses trabalhos referindo-se ao problema das falhas no sistema de gestão e administração da justiça, sendo que a pesquisa que aborda a "operação faroeste" realizada com a aplicação do método indutivo representa um alerta que reafirma a importância da importância das pesquisa realizadas na área do direito e suas potencialidades para a garantia de efetividade dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

Boa leitura!

**AS EXECUÇÕES FISCAIS DE PEQUENO VALOR E O TEMA N.º 1.184 DO STF:
REFLEXÕES SOBRE ACESSO À JUSTIÇA, EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E
DEMAIS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS COLIGADOS**

**SMALL-VALUE TAX ENFORCEMENT PROCEEDINGS AND STF THEME NO.
1.184: REFLECTIONS ON ACCESS TO JUSTICE, ADMINISTRATIVE
EFFICIENCY, AND OTHER CORRELATED CONSTITUTIONAL PRINCIPLES**

Alexandre Naoki Nishioka ¹
Juliana Morais Bechuete Fochi ²
Lucas Tanaka Reksiedler ³

Resumo

Partindo-se do pressuposto de que cabe ao Estado a prestação de serviços públicos, financiados pelos próprios cidadãos, e de que a execução fiscal se firma como instrumento legal de cobrança coercitiva quando a contribuição não é realizada de forma voluntária, percebe-se que os desdobramentos da nova sistemática instituída pelo Tema n.º 1.184 do Supremo Tribunal Federal – STF trazem impactos significativos ao acesso dos entes públicos à tutela jurisdicional. O novo modelo instituído pelo Judiciário, justificado por princípios como os da duração razoável do processo, da celeridade e, principalmente, da eficiência administrativa, deve ser analisado em ponderação com outros valores constitucionais potencialmente tensionados. No presente estudo, analisa-se o processamento e a extinção das execuções fiscais de pequeno valor a partir do julgamento do Tema n.º 1.184 do STF e dos respectivos efeitos promovidos pela Resolução n.º 547 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Para tanto, utiliza-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica e análise documental. Conclui-se que o Tema n.º 1.184 representa resposta institucional à crise estrutural das execuções fiscais, embora sua legitimidade possa ser questionada diante de tensões com outros princípios constitucionais e dependa de interpretação proporcional e restritiva dos termos da tese, de modo a preservar os princípios e garantias inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: Execução fiscal, Tema n.º 1.184 do stf, Eficiência administrativa, Acesso à justiça, Princípios constitucionais

¹ Doutor em Direito Tributário pela USP. Professor Doutor de Direito Tributário da USP e do Programa de Mestrado e Doutorado - ITE/Bauru. Advogado.

² Mestranda em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela ITE/Bauru. Especialista em Direito Constitucional e em Direito Tributário. Procuradora Jurídica Municipal.

³ Mestrando em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela ITE/Bauru. Especialista em Direito Público e MBA em Gestão Contábil e Tributária. Procurador Autárquico e advogado.

Abstract/Resumen/Résumé

Assuming that the provision of public services is the responsibility of the State, financed by citizens themselves, and that tax enforcement proceedings constitute a legal mechanism of coercive collection when contributions are not made voluntarily, it is evident that the developments arising from the new framework established by STF Theme No. 1.184 have significant impacts on public entities' access to judicial protection. The new model instituted by the Judiciary, justified by principles such as the reasonable duration of proceedings, procedural celerity, and, above all, administrative efficiency, must be examined in light of a balancing with other potentially affected constitutional values. This study analyzes the processing and termination of small-value tax enforcement proceedings based on the ruling in Theme No. 1.184 and the corresponding effects introduced by CNJ Resolution No. 547. To this end, the deductive method is employed, with a qualitative approach, through bibliographic review and documentary analysis. It is concluded that Theme No. 1.184 represents an institutional response to the structural crisis of tax enforcement proceedings, although its legitimacy may be questioned in light of tensions with other constitutional principles and depends on a proportional and restrictive interpretation of the terms of the thesis, in order to preserve the principles and guarantees inherent to the Democratic Rule of Law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax enforcement, Stf theme no. 1.184, Administrative efficiency, Access to justice, Constitutional principles

1. INTRODUÇÃO

Após um longo período de tensão democrática, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu princípios e garantias constitucionais voltados à consolidação do Estado Democrático de Direito.

Para tal consecução, impõe-se ao Estado a responsabilidade de organizar e manter os serviços públicos que asseguram a concretização dessa ordem constitucional, apresentando o texto constitucional de 1988 um arcabouço normativo que vincula o exercício da competência tributária à materialização do projeto constitucional brasileiro.

Nesse sentido, a ordem constitucional deixa clara a posição nuclear da tributação na conformação do Estado, e, mais do que simples mecanismo arrecadatório, a institui como instrumento indispensável à efetivação social, pois, por meio de receitas e despesas públicas, traduz o modo pelo qual a coletividade financia os encargos inerentes à vida em sociedade.

De um lado, cabe ao Estado o poder-dever de tributar, e, em face oposta, pertence ao cidadão o dever fundamental de contribuir. Caso assim não o faça, o Estado deve valer-se de mecanismos coercitivos de cobrança, nos devidos moldes da legislação vigente, como imperativo principiológico da legalidade.

Regulada, especialmente, pela Lei n.º 6.830/80, e, de modo subsidiário, pelo Código de Processo Civil – CPC, a execução fiscal é o método de cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa dos entes da Federação, suas Autarquias e Fundações Públicas de direito público.

Assim, execução fiscal, enquanto instrumento de concretização do poder-dever de cobrar, atrelado ao dever fundamental de contribuir, passou a ocupar posição de destaque no funcionamento do aparato jurisdicional brasileiro.

Isso porque o significativo volume de créditos inscritos em dívida ativa se reflete diretamente no elevado número de execuções fiscais em tramitação, fazendo com que tais demandas representem parcela expressiva do acervo processual.

Diante dessa realidade, observa-se o surgimento de movimentos institucionais voltados à reorganização da atuação jurisdicional nesse campo, dentre os quais se insere a postura adotada pelo Supremo Tribunal Federal, pormenorizada pelo Tema n.º 1.184 (julgado em 19 de dezembro de 2023), que fixou novas regras para o ajuizamento, processamento e extinção de execuções fiscais de pequeno valor.

Em decorrência, o Conselho Nacional de Justiça, ante o argumento de abarrotamento de execuções fiscais, causadoras de morosidade, editou, em 22 de fevereiro de 2024, a

Resolução n.º 547, que institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do Tema n.º 1.184 do STF.

Nessa perspectiva, o presente artigo tem por objeto estabelecer um paralelo entre, de um lado, os princípios que fundamentam a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Tema n.º 1.184, bem como as diretrizes estabelecidas pela Resolução n.º 547 do Conselho Nacional de Justiça, especialmente aqueles relacionados à eficiência, à racionalização da atividade jurisdicional e à duração razoável do processo; e, de outro, os princípios constitucionais que podem ser tensionados por tais medidas.

Para tanto, adota-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica e análise documental, orientadas à interpretação sistemática das normas constitucionais pertinentes, bem como da legislação infraconstitucional aplicável, com enfoque no Tema n.º 1.184 do Supremo Tribunal Federal e na Resolução n.º 547 do Conselho Nacional de Justiça.

2. A EXECUÇÃO FISCAL NO ESTADO CONSTITUCIONAL

As normas gerais sobre tributação e sistema tributário nacional encontram-se disciplinadas na Constituição Federal de 1988, respectivamente, no Título VI, Capítulo I. Nas Seções correspondentes, a norma constitucional trata dos princípios gerais, da limitação ao poder de tributar, da competência e da repartição tributária.

Nesse sentido, a Constituição Federal deixa clara a posição nuclear da tributação na conformação do Estado, e mais do que simples mecanismo arrecadatório, a institui como instrumento indispensável à concretização social, pois, por meio de receitas e despesas públicas, traduz o modo pelo qual a coletividade financia os encargos inerentes à vida em sociedade.

Tem-se daí que “a despesa pública tem de ser feita por um ente público” e “a despesa há de ser sempre um dispêndio visando a uma finalidade de interesse público” (Bastos, 2001, p. 453).

Já Ricardo Alexandre (2009, p. 32), aduz que “o Estado existe para a consecução do bem comum” e “para atingir tal mister, precisa obter recursos financeiros”.

Para a consecução dessa finalidade fiscal, a execução forçada de bens do devedor dá-se por meio de ação própria, a ser proposta pela Fazenda Pública perante o Poder Judiciário, conforme disciplinado pela Lei n.º 6.830/80 (Lei de Execução Fiscal) e subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil.

Nesse sentido, tem-se que “fiscal é a execução que, a um só tempo, tem por sujeito ativo entidade inserta no conceito de Fazenda Pública [...], e, por objeto, valor qualificado como dívida ativa” (Conrado, 2017, p. 25).

3. A CRISE ESTRUTURAL DA EXECUÇÃO FISCAL

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ, criado pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, é o órgão central de controle, planejamento e aperfeiçoamento do Poder Judiciário brasileiro, responsável pela produção de relatórios estatísticos, bem como pela proposição de políticas, programas e metas de aprimoramento da atividade jurisdicional brasileira, de modo a aparelhar o Poder Judiciário para as exigências de eficiência, transparência e responsabilidade.

Para tanto, o CNJ elabora anualmente um relatório denominado Justiça em Números, em que apresenta a situação de desempenho do Poder Judiciário brasileiro, com informações específicas acerca das ações em trâmite em cada órgão, tempo de duração, gastos, dentre outras informações pormenorizadas.

De acordo com o Relatório Justiça em Números 2025 (BRASIL, 2025) (que utiliza como data base 2024), os processos de execução fiscal representaram em 2024, aproximadamente, 26% do total de casos pendentes e 52% das execuções pendentes do Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 73,8%.

O relatório de 2025 (data base 2024) indica, ainda, que o tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário é de 7 anos e 7 meses.

Extraí-se também do relatório de 2025 que, do total de 18 milhões de execuções fiscais pendentes, 10,1 milhões (56,2%) se concentram no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJ/SP e 2,3 milhões (12,7%) encontram-se no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJ/RJ. Juntos, esses dois Tribunais detêm 69% das execuções fiscais em tramitação na Justiça Estadual e 45% do total de processos em trâmite na Justiça Estadual. Em síntese, duas a cada três execuções fiscais tramitavam no TJ/SP e no TJ/RJ.

Ainda nesse sentido, o CNJ, por meio do Painel Grandes Litigantes (BRASIL, 2026), elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias, e atualizado em 28/02/2026, aponta a Administração Pública como o maior litigante ativo em casos pendentes, no percentual de 26,58% do total.

Esses dados evidenciam a expressiva representatividade das execuções fiscais no acervo do Poder Judiciário, revelando-se como um dos principais eixos estruturais da litigiosidade estatal no Brasil.

A concentração dessas demandas, aliada à sua significativa duração e ao protagonismo da Administração Pública como principal litigante, demonstra a centralidade desse procedimento executivo no funcionamento da máquina judiciária.

Embora não se concorde, há doutrinadores que sustentam que o tempo de duração das execuções fiscais por um prazo mais alongado estaria relacionado com especificidades e privilégios conferidos pela Lei de Execução Fiscal aos exequentes fiscais, como, por exemplo, prazos diferenciados (Sabbag, 2014, p. 427).

Diante desse cenário, baseando-se nos relatórios do CNJ, que ano após ano indicam que as execuções fiscais representam um dos principais fatores de morosidade da prestação jurisdicional, o Poder Judiciário passou a adotar medidas voltadas à reorganização da cobrança pública, buscando conferir maior eficiência e racionalidade ao tratamento dessas demandas.

A racionalização da cobrança fiscal adviria da reconfiguração da atuação estatal na exigibilidade do crédito público, pela adoção de critérios institucionais destinados a conferir maior coerência e funcionalidade ao tratamento das execuções fiscais.

Tal movimento envolve a definição de parâmetros de priorização e seleção de demandas, bem como a adequação das estratégias de cobrança de acordo com a capacidade operacional do sistema de justiça, na tentativa de compatibilizar a atuação jurisdicional com as exigências de organização e eficiência administrativa.

4. A POSIÇÃO DO STF E DO CNJ QUANTO ÀS EXECUÇÕES FISCAIS DE PEQUENO VALOR

É nesse contexto de reorientação da cobrança de créditos da Fazenda Pública que se insere a atuação do Supremo Tribunal Federal, especialmente por ocasião do julgamento do Tema n.º 1.184, no qual se instituiu nova sistemática de processamento das execuções fiscais de pequeno valor.

O Tema de repercussão n.º 1.184 do Supremo Tribunal Federal decorreu do julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.355.208, interposto pelo Município de Pomerode, do Estado de Santa Catarina, que se insurgiu contra a decisão do Tribunal de Justiça do Estado, que confirmou a sentença de extinção da execução fiscal proferida em primeiro grau, sob a justificativa de falta de interesse de agir do ente federativo, para executar judicialmente R\$ 528,41.

Por maioria de votos, prevalecendo o voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia e como divergentes os votos dos Ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Luiz Fux (parcial

divergência), o Tema n.º 1.184 teve como um dos maiores fundamentos o princípio da eficiência administrativa, no sentido de que careceria ao fisco interesse de agir para a execução de valores pequenos.

Nos termos do voto da Relatora, considerando dados levantados pelo CNJ, o fisco haveria de adotar medidas extrajudiciais prévias ao ajuizamento da execução fiscal de baixo valor, a fim de se justificar (interesse de agir) o custo de se movimentar a máquina estatal judiciária para execuções fiscais de baixo valor, evitando-se o acúmulo de processos dessa natureza no Judiciário.

Nesses termos, imputou-se à execução fiscal como uma das causas do congestionamento da Justiça brasileira, não se mostrando razoável, de acordo com o voto da Ministra Relatora, sobrecarregar o Poder Judiciário com o prosseguimento de demandas que poderiam ser resolvidas por meios extrajudiciais de cobrança, tais como, o protesto da Certidão de Dívida Ativa (medida admitida pela Lei n.º 9.492/1997, alterada pela Lei n.º 12.767/2012) e submissão prévia da dívida a tentativas de acordo perante câmaras de conciliação.

O Tema n.º 1.184 (julgado em 19/12/2023) teve a seguinte tese firmada:

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

Logo após o julgamento do Tema n.º 1.184, o Conselho Nacional de Justiça, editou a Resolução n.º 547 de 22/02/2024, fixando como parâmetro de execução fiscal de baixo valor a quantia de R\$ 10.000,00 – o que fez com base no Relatório Justiça em Números 2023 (data base 2022), que indicava de que “as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, respondendo por 34% do acervo pendente, com taxa de congestionamento de 88% e tempo médio de tramitação de 6 anos e 7 meses até a baixa” (BRASIL, 2023).

Em 22/04/2024 (com publicação em 29/09/2025), o STF julgou os embargos de declaração no RE 1355208/SC, esclarecendo que a tese de repercussão fixada no Tema n. 1.184 aplica-se somente aos casos de execução fiscal de baixo valor, não podendo se extrair, do acórdão embargado, interpretação no sentido de que os ritos previstos nos item a e b do ponto 2 da tese de repercussão geral se aplicam a toda execução fiscal, especialmente considerando

que o fundamento para a extinção da execução fiscal de baixo valor, nos termos fixados pelo julgado embargado, é o princípio da eficiência administrativa, considerando a relação custo processual sobre valor da execução.

Em 22/08/2025, o CNJ promoveu a I Jornada do Fórum Nacional de Juízes de Execução Fiscal, com o objetivo de promover o debate acerca de temas relacionados à prestação jurisdicional em processos de execução fiscal, resultando na aprovação de 25 enunciados. Destaca-se o Enunciado n.º 2, que indica que:

É legítima a extinção da execução fiscal ajuizada após 22 de fevereiro de 2024 por ausência de interesse de agir, **independentemente do valor**, caso o ente exequente não comprove, quando do ajuizamento, a tentativa de conciliação ou solução administrativa prévia e o protesto da CDA, salvo nas hipóteses de dispensa do protesto, conforme exigido pela Resolução CNJ nº 547 e à luz do princípio da eficiência” (BRASIL, 2025, grifo nosso).

Em 19/09/2025 (com publicação em 30/09/2025), o STF julgou o Tema n. 1.428, indicando que as providências indicadas pela Resolução n. 547/2024 do CNJ devem ser observadas para o processamento e extinção das execuções fiscais, definindo a seguinte tese:

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

Assim, entende-se que ainda podem restar controvérsias relativas ao fato de a exigência de adoção de medidas extrajudiciais prévias para o ajuizamento de execução fiscal ser aplicável apenas às execuções fiscais de pequeno valor (assim entendidas aquelas de valores até R\$ 10.000,00) ou ser aplicável a todas as execuções fiscais, independentemente do valor.

De toda forma, indica-se que restou superada a Súmula n. 452 do STJ (aprovada em 02/06/2010), que previa que: “A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração, vedada a atuação judicial de ofício” (BRASIL, 2010).

Menciona-se também que o Tema n. 109 do STF (julgado em 17/11/2010), embora não superado na integralidade, há de ser interpretado em conjunto com o Tema n. 1.184. A propósito, o Tema n. 109 do STF prevê que:

Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, consequentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária (BRASIL, 2010).

Assim, a partir da Resolução n. 547/2024 do CNJ, podem ser verificadas duas situações: uma que condiciona o ajuizamento e outra que direciona o prosseguimento.

Pela nova sistemática, impõe-se à Fazenda Pública a adoção de providências extrajudiciais, anteriores ao ajuizamento das execuções fiscais de pequeno valor – ou de qualquer valor – caso se considere o Enunciado 2 da I Jornada do Fórum Nacional de Juízes de Execução Fiscal, de modo que restem processadas perante o Poder Judiciário apenas aquelas cuja dívida não pode ser satisfeita por meio de extrajudiciais preliminares.

Dentre essas medidas extrajudiciais obrigatórias (salvo algumas exceções dispostas nos incisos I a IV do art. 3.º da Resolução n.º 547 do CNJ), indica-se o protesto do título executivo (isto é, da CDA), que nada mais é senão “o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida” (art. 1º da Lei n.º 9.492/1997), a ser realizado perante o Tabelião de Protestos e Títulos (art. 3º da Lei n.º 9.492/1997).

Outra decorrência do Tema n.º 1.184 do STF e da Resolução n.º 547/2024 do CNJ é a imposição de extinções das execuções fiscais de baixo valor já em tramitação que não tenham movimentação útil há mais de 1 ano, sem citação do executado, ou, ainda que citado, sem que tenham sido encontrados bens à penhora.

Assim, o ponto chave da questão se encontra na falta de movimentação útil pelo exequente, por mais de 1 (um) ano, apta a configurar negligência da parte. Essa situação, em análise preliminar, parece ter a intenção de privilegiar a eficiência administrativa, direcionando a força de trabalho às execuções nas quais não há negligência do exequente e com reais expectativas de sucesso.

5. OS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E DA CELERIDADE COMO FUNDAMENTOS JUSTIFICADORES DO TEMA N.º 1.184 DO STF

Não é de hoje que o legislador constitucional se preocupa em estabelecer diretrizes para que a Administração Pública atue de maneira eficiente e célere.

Por meio da Emenda Constitucional n.º 19/1998, o Poder Constituinte Derivado Reformador deu nova redação ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal – CF para incluir expressamente o princípio da eficiência como um dos princípios basilares a serem observados pela Administração Pública:

Art. 37. **A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
[...]. (BRASIL, 1998, grifo nosso).

E, por meio da Emenda Constitucional n.º 45/2004, incluiu-se como direito fundamental e individual (cláusula pétrea, portanto; art. 60, §4º, inciso IV, da CF) o inciso LXXVIII no art. 5º da CF, assegurando a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação:

Art. 5º. [...]
LXXVIII - a todos, **no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo** e os meios que garantam a **celeridade de sua tramitação**. (BRASIL, 2004, grifo nosso)

Art. 60. [...]
[...]
§ 4º **Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:**
[...]
IV - os **direitos e garantias individuais**; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Sobre a razoável duração do processo, antes mesmo de a EC n.º 45/2004 ser promulgada, é possível extrair que essa garantia já se encontrava prevista e incorporada no ordenamento jurídico brasileiro (inclusive em relação a obrigações fiscais) desde 1992, quando da adesão, pelo Brasil, à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), promulgada por meio do Decreto n.º 678/1992, cujo artigo 8º, item 1 previa que:

ARTIGO 8 – Garantias Judiciais
1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e **dentro de um prazo razoável**, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou **para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil**, trabalhista, **fiscal** ou de qualquer outra natureza. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Há doutrinadores que defendem, ainda, que a tramitação processual em tempo razoável já encontrava amparo na redação originária da Constituição Federal “por conta de um amplo conceito de acesso à justiça ou, ainda, mediante interpretação ampliativa do princípio do devido processo legal” (Roque; Duarte, 2013, p. 340), previstos, respectivamente, no inciso XXXV (acesso à justiça) e no inciso LIV (devido processo legal) do art. 5º da Constituição Federal:

Art. 5º. [...]
[...]
XXXV - a **lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito**;
[...]
LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o **devido processo legal**. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Pode-se extrair que a eficiência administrativa e a razoável duração do processo tiveram relevante papel na decisão do STF no Tema de repercussão geral n.º 1.184. É o que se observa, por exemplo, do trecho do voto da Ministra Relatora Cármen Lúcia:

Havendo interesse e obrigação dos entes estatais de cobrar as suas dívidas, as dívidas que os contribuintes têm com eles, é exato afirmar que o **princípio da eficiência administrativa** e financeira impõe que somente possa se valer do caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento para a mesma finalidade inexistir nas mesmas condições. (BRASIL, 2023, grifo nosso).

E também do trecho do voto do Ministro Edson Fachin:

Tomo como premissas normativas para analisar o presente caso e a problemática posta, os **direitos fundamentais** ao acesso à justiça e à **tutela jurisdicional adequada, célere e efetiva, art. 5º, XXXV e LXXVIII**, ambos da Constituição da República, os quais demandam a atuação de todas as esferas da federação uma atuação que lhes assegure a máxima eficácia. (BRASIL, 2023, grifo nosso).

Mostra-se relevante, pois, a reflexão sobre esses dois princípios constitucionais.

Ao se pensar sobre o princípio da eficiência é comum imaginar situações atreladas ao Poder Executivo, como, por exemplo: longas filas de espera em postos públicos de saúde ou obras inacabadas decorrentes de licitações.

Contudo, é importante rememorar que o Poder Judiciário também se encontra submetido ao princípio da eficiência, impondo-se a ele o dever constitucional de prestar a jurisdição de maneira eficiente (Fux, 2004, 247). É o que expressamente prevê a parte inicial do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, ao mencionar que os princípios ali previstos (dentre eles, o da eficiência) se aplicam a todos os Poderes, de todas as esferas (federal, estadual, distrital e municipal).

E é aqui, ao se falar de eficiência do Judiciário, que se estabelece um elo com os princípios da razoável duração do processo e da celeridade.

Quer-se dizer: se o Poder Judiciário tem o dever de prestar um serviço eficiente, incumbe a ele adotar medidas para evitar prolongamentos processuais indevidos que tornam o processo demasiadamente moroso, de modo que a prestação jurisdicional ocorra em tempo razoável, visando à celeridade processual.

Não por outro motivo, o legislador infraconstitucional reafirmou o princípio da razoável duração do processo como norma fundamental do processo civil, destacando a sua incidência, inclusive, na atividade satisfativa (artigos 4º e 6º do CPC/2015):

Art. 4º As partes têm o direito de **obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa**. (BRASIL, 2015, grifo nosso).

Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si **para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.** (BRASIL, 2015, grifo nosso).

No que se refere às execuções fiscais, não restam dúvidas sobre a necessidade de se observar a razoável duração processual e a celeridade em suas tramitações, seja pelo fato de o seu procedimento específico (regido pela Lei n.º 6.830/80) haver de ser interpretado à luz da Constituição Federal (que expressamente prevê a razoável duração e celeridade como direito fundamental; art. 5º, inciso LXXVIII), seja pelo fato de o Código de Processo Civil ser-lhe aplicado subsidiariamente, por expressa previsão do art. 1º da Lei de Execuções Fiscais (Lei n.º 6.830/80):

Art. 1º - 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.** (BRASIL, 1980, grifo nosso).

Mas a mera previsão normativa (constitucional, convencional e legal) parece não ser suficiente para concretizar a razoável duração e a celeridade processual desejada pelo legislador.

Nesse sentido, o doutrinador José Afonso da Silva, ao comentar o inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal incluído pela Emenda Constitucional n.º 45/2004, destaca que, se o acesso à justiça (art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal) em conjunto com o princípio exposto da eficiência (art. 37, *caput*, parte final, da Constituição Federal) não tiverem eficácia para garantir a prestação jurisdicional em tempo razoável, seria uma nova norma adicional prevendo expressamente a razoável duração do processo e a celeridade que asseguraria que a prestação jurisdicional fosse entregue a tempo? Confira-se a reflexão trazida pelo doutrinador:

O termo “processo” deve ser tomado no sentido de abrangente de todo e qualquer procedimento judicial e administrativo; isso também já está seguro no art. 37, pois, quando aí se estatui que a eficiência é um dos princípios da Administração Pública, por certo que nisso se inclui a prestação na solução dos interesses pleiteados. **Fica sempre essa dúvida: se a prestação jurisdicional assegurada no inciso XXXV e a eficiência do art. 37 não tiverem eficácia, será que mais uma norma assecuratória desses direitos individuais terá?** (Silva, 2010, p. 179, grifo nosso).

Com razão José Afonso da Silva. É preciso medidas e ações que possam materializar as diretrizes normativas abstratas em efeitos práticos.

E o professor Nelson Nery Jr., ressalta que no princípio da razoável duração do processo também está compreendido a adoção de meios alternativos de solução de conflitos, a fim de aliviar a carga de trabalho do Poder Judiciário, o que contribuiria para a redução do tempo médio de tramitação processual:

[...] de um lado, respeita ao tempo do processo em sentido estrito, vale dizer, considerando-se a duração que o processo tem desde seu início até o final com o trânsito em julgado judicial ou administrativo, **e, de outro, tem a ver com a adoção de meios alternativos de solução de conflitos, de sorte a aliviar a carga de trabalho da justiça ordinária, o que, sem dúvida viria a contribuir para abreviar a duração média do processo.** (Nery Jr., 2010, p. 319, grifo nosso).

Assim, foi sob essa perspectiva que o STF, ao julgar o Tema n.º 1.184, encampou não só o princípio da razoável duração do processo, como também o princípio da eficiência, ao admitir, como medida prática, a extinção sem julgamento do mérito, como regra, de execuções fiscais de baixo valor, privilegiando a adoção de meios alternativos de solução de conflitos, a exemplo da tentativa de conciliação e do protesto do título executivo extrajudicial (na espécie: do protesto da Certidão de Dívida Ativa – CDA; art. 784, inciso IX, do CPC).

6. TENSÕES CONSTITUCIONAIS DECORRENTES DA MEDIDA E SUAS IMPLICAÇÕES AO ACESSO À JUSTIÇA

É possível perceber pela análise tanto do Tema n.º 1.184, do STF, quanto da Resolução n.º 547, do CNJ, aparente impacto sobre o art. 1º, inciso I, art. 2º, art. 5º, inciso XXXV, art. 18, *caput*, art. 22, inciso I, art. 24, inciso I, e art. 150, inciso I e §6º, todos da Constituição Federal, orientadores de princípios constitucionais.

Como uma das principais estacas do Estado submetido ao Direito, tem-se o princípio da legalidade, sobre o qual instrui Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

Encarado do ângulo do indivíduo, contém o princípio da legalidade a afirmação da liberdade como regra geral. Equivale a dizer que cada homem é livre de fazer tudo o que a lei não lhe proíbe. Esta é, sem dúvida a face principal: põe como regra a liberdade, como exceção, a restrição. [...]. Decorre, por outro, deste princípio que o homem está obrigado a fazer tão-somente o que a lei lhe determina. Apenas o que esta lhe comanda. Insista-se na importância deste aspecto, sobretudo nas relações entre o indivíduo e o Estado. Com efeito, se o homem está obrigado exclusivamente a fazer o que ela não lhe impõe, se todas as suas obrigações hão de ter como fonte a lei. O Executivo não lhe pode exigir uma conduta que já não esteja definida em lei, o Judiciário não lhe pode impor uma sanção que já não esteja definida em lei, o próprio Legislativo (que não declara sozinho a lei) que não lhe pode nada prescrever senão por meio de uma lei (que apenas se tornará tal caso conte com a anuência do Executivo – a sanção). (Ferreira Filho, 2009, p. 23-24).

Por um atento olhar acerca do Tema n.º 1.184 e da Resolução do CNJ n.º 547, parece ter a Corte Suprema prescrito regras, como se por iniciativa legislativa fosse, de modo oponente ao princípio da legalidade.

E, nesse mesmo sentido, subverte-se a legalidade estrita em matéria tributária, disposta no inciso I e §6º do art. 150 da Carta Magna:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

[...]

§ 6º **Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão**, relativos a impostos, taxas ou contribuições, **só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal**, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Esse princípio tributário determina que qualquer forma de renúncia fiscal (inclusive perdão, anistia, remissão ou isenção de tributos) deve ser prevista por meio de lei específica, instituída pelo Poder Legislativo. Isso é uma garantia de controle democrático, de transparência orçamentária e de responsabilidade fiscal.

O Tema n.º 1.184 impõe, como visto, por decisão judicial, barreira à Fazenda Pública quanto à cobrança de créditos tributários pela via judicial sem previsão legal expressa. Poder-se-ia dizer que tal medida equivaleria a uma limitação dos meios disponíveis à arrecadação, que, segundo o dispositivo constitucional supracitado, somente poderia ocorrer por força de lei específica.

A extinção de execuções fiscais com base na ausência de interesse de agir devido à baixa recuperabilidade ou ao alto custo da cobrança, sem lei específica sobre a matéria, equivaleria, na prática, à concessão de remissão ou isenção de créditos tributários, apta a configurar renúncia de receita, já que o ente público perde definitivamente o direito de cobrar esses valores, afrontando, de forma direta o art. 150, §6º, da CF, com sérias consequências ao equilíbrio fiscal e ao pacto federativo.

Além disso, limitações processuais impostas por meio de decisões judiciais sem expressa previsão legal podem acabar por violar o princípio da separação dos Poderes previsto no art. 2º da Constituição Federal, o qual dispõe que: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que o princípio da separação dos Poderes representa uma das bases do Estado Democrático de Direito, em que é assegurado que nenhum Poder pode concentrar funções que não lhe são próprias, a fim de se evitar abusos e garantir o equilíbrio estatal.

A independência entre os entes garante que cada poder atue livre de pressões externas. A harmonia, por outro lado, exige respeito mútuo às competências constitucionais de cada um.

Nessa linha, é válido relembrar as lições de Barroso:

Para realizar o seu propósito de limitar o poder, o **Estado de direito foi construído sobre dois grandes pilares: a separação de Poderes e o respeito aos direitos individuais**. Separação de Poderes significa a repartição das competências políticas estatais por órgãos distintos e autônomos, que se controlam reciprocamente. Desse

arranjo institucional extrai-se um dos postulados centrais do modelo liberal: o princípio da legalidade, a supremacia da lei, *the rule of law*. [...]. **Em síntese: Estado de direito identifica um Estado de legalidade, no qual se observam a Constituição e as leis.** Característica fundamental desse modelo é a submissão de todos às regras do jogo, governantes e governados, isto é, agentes públicos e cidadãos. Não se admite, assim, quer o arbítrio quer o privilégio. [...] **Para que se constitua em Estado de direito democrático, o poder e as normas que o institucionalizam devem emanar de fontes e agentes que representem a vontade popular.** E, além disso, devem visar à promoção do bem comum e à concretização dos direitos fundamentais. (Barroso, 2025, p. 332, grifo nosso).

Partindo-se da premissa de que, nos moldes do art. 22 e do art. 24, ambos da Constituição, somente o Congresso Nacional, cujos membros são escolhidos por voto popular, é quem poderia legislar sobre matéria processual e tributária (principais objetos do Tema n.º 1.184 do STF e da Resolução n.º 547 do CNJ), percebe-se que pode ter havido invasão de competência legislativa pelo Judiciário. A saber:

Art. 22. Compete privativamente à União **legislar** sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
[...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Outrossim, o art. 1º da Constituição Federal enumera os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, elencando no inciso I a soberania como a pedra angular da organização do Estado brasileiro.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
I - a soberania;
[...] (BRASIL, 1988).

No plano internacional, a soberania representa a autonomia do Brasil em relação a outros países. No plano interno, significa que o poder político emana do povo e se exerce por meio de seus representantes ou diretamente, nos termos da Constituição.

A soberania, contudo, não é sinônimo de poder arbitrário ou absoluto. No Estado Democrático de Direito, ela é exercida dentro de limites constitucionais e legais e sempre voltada à realização do bem comum, da justiça social e da dignidade da pessoa humana. Logo, a soberania não pode ser invocada para violar direitos fundamentais ou desrespeitar os princípios constitucionais, pois ela pertence ao povo e não às instituições isoladamente.

Nesse sentido, ensina o Ministro Alexandre de Moraes:

Assim, o princípio democrático exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à soberania popular. O Estado Constitucional, portanto, é mais do que o Estado de Direito, é também o Estado Democrático, introduzido no constitucionalismo como garantia de legitimação e limitação do poder. (Moraes, 2026, p. 5).

O princípio do federalismo cooperativo, por sua vez, é uma forma moderna de organização do Estado Federal, que busca superar a rigidez e o isolamento entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), promovendo uma atuação conjunta e articulada na formulação e execução de políticas públicas.

Nesse ponto, percebe-se, também, possível afronta ao art. 18 da Carta Constitucional, que prevê que: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988), na medida em que o Tema 1.118 não observou a autonomia dos entes federativos para, cada qual dentro da sua realidade financeira e orçamentária, estabelecerem seus próprios limites mínimos que dispensariam o ajuizamento de suas execuções fiscais.

Assim, a tese firmada no Tema 1.184 deixa de lado as visões particulares dos demais entes públicos, em especial, as relacionadas tanto à política de Estado, quanto à política de Governo. Sobre o assunto, explicita José Matias-Pereira:

É nítida a separação que existe entre políticas de Estado e políticas de Governo no âmbito do direito constitucional brasileiro. Nesse sentido, torna-se possível definir que: i. políticas de Estado são aquelas estabelecidas por Lei, no processo complexo que envolve as ações do Legislativo e do Executivo. Nelas ficam definidas as premissas e objetivos que o Estado brasileiro, em dado momento histórico, quer ver consagrados para dado setor da economia ou da sociedade. As políticas de Estado se configuram pelo seu caráter de estabilidade, e em geral tendem a ser alteradas para se ajustarem a um novo contexto histórico. Para que isso aconteça, é preciso apenas que ocorra a alteração no quadro legal. Trata-se de políticas necessariamente estruturantes; ii. políticas de Governo são os objetivos, normalmente estabelecidos em um plano de governo, elaborados pelo então candidato, que após eleito busca implantá-los em diferentes setores da vida econômica ou social. Referem-se à orientação política e governamental que se pretende imprimir a um setor. Registre-se que essas políticas de Governo devem estar em consonância com as políticas de Estado (Matias-Pereira, 2018, p. 141).

Portanto, a decisão, ao impor uma limitação à cobrança judicial dos créditos fiscais, além de interferir na autonomia financeira dos entes, que têm competência para instituir e cobrar seus próprios tributos, e que, muitas vezes dependem da cobrança de créditos de pequeno valor para manter serviços essenciais, afeta a autonomia administrativa.

Ao impor um juízo de conveniência sobre a atuação da Fazenda Pública, o Supremo Tribunal Federal interferiu na forma como os entes geram suas respectivas dívidas ativas, sem

considerar as peculiaridades locais, de modo a contrariar o pacto federativo e a lógica descentralizada prevista no art. 18 da CF.

Os entes federativos mais afetados pelo Tema n.º 1.118 do STF e pela Resolução n.º 547 do CNJ são os pequenos municípios, que, por um lado dependem da arrecadação de pequenos valores para manter sua saúde financeira, porém, por outro lado, nem sempre possuem estrutura ou capacidade técnica-operacional para implantar, de forma plena, mecanismos extrajudiciais para cobrança de seus créditos fiscais.

A decisão do STF no Tema n.º 1.184 e a Resolução n.º 547 do CNJ, ao imporem condicionantes ao ajuizamento, bem como ao permitirem que execuções fiscais de pequeno valor sejam extintas por falta de interesse de agir com base em critérios de economicidade, podem acabar por violar o acesso à justiça constitucionalmente assegurado, pois a cobrança do crédito tributário representa não só um direito, como também um dever da Fazenda Pública, cuja cobrança por meio de ação judicial, é garantida por lei.

É o que dispõe o art. 5.º, inciso XXXV, da CF, que preceitua o princípio da inafastabilidade da jurisdição:

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

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

[...] (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Esse princípio garante que qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, possa socorrer-se do Judiciário sempre que algum direito seu esteja sendo ameaçado ou violado. A inafastabilidade da jurisdição garante, portanto, que o acesso à justiça seja pleno, não podendo ser afastado por meio de lei ou outras espécies de atos normativos.

Assim, é possível indicar que a extinção da execução fiscal com base em critérios generalistas não previstos em lei em sentido estrito e que desconsidera a realidade financeira de cada ente federativo pode acabar por violar o direito constitucional de acesso à justiça dos entes federativos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve por objetivo analisar a decisão do STF proferida no Tema n.º 1.184 (e reflexamente a Resolução n.º 547/2024 do CNJ) à luz da ponderação entre os princípios, de um lado, da eficiência administrativa, da razoável duração do processo e da

celeridade e, de outro, da legalidade, da separação de poderes, da soberania, do federalismo cooperativo, da autonomia dos entes federativos e, sobretudo, do acesso à justiça.

A partir da análise, foi possível observar que os princípios da razoável duração do processo, da celeridade e da eficiência administrativa tiveram relevante destaque na decisão tomada pelo STF no julgamento do Tema n.º 1.184 e na fixação da respectiva tese, podendo-se inferir que esses princípios tiveram prevalência sobre os demais.

Pela lógica adotada pelo STF no Tema n.º 1.184, a matemática seria simples: a celeridade processual seria inversamente proporcional ao volume de processos. Ou, dito de outra maneira: quanto menor o número de processos, mais rápido eles tramitariam.

A racionalidade parece, à primeira vista, amoldar-se, mormente quando ponderada frente ao espantoso volume de execuções fiscais em tramitação (18 milhões de execuções fiscais pendentes, conforme indica o Relatório Justiça em Números) (BRASIL, 2025).

Porém, há um lado oculto (ou talvez nem tão oculto assim) da decisão do STF no Tema n.º 1.184 que revela um impasse ainda mais sério do que o volume de execuções fiscais: a incapacidade do Judiciário de julgar as demandas que lhe são submetidas.

E aqui cabe uma reflexão: para contornar a dificuldade do Poder Judiciário de exercer sua função típica (judicante) seria adequado limitar que outro Poder (o Executivo) exerça em sua plenitude a sua função também típica (de administrar e arrecadar)?

Afinal, as receitas arrecadadas pelo Executivo servem, para além da consecução de políticas públicas, ao próprio Judiciário (e também ao Legislativo), que as recebem por meio de repasses mensais (em duodécimos) realizados pelo Executivo (art. 168 da Constituição Federal).

Quer-se dizer: sem efetiva arrecadação pelo Executivo, fica prejudicado o repasse das receitas aos demais Poderes, inclusive ao Judiciário.

Não se ignora que o Poder Executivo deve adotar medidas administrativas para tornar sua arrecadação cada vez mais eficiente (princípio da eficiência; art. 37, *caput*, da Constituição Federal), mas eventual ineficiência do Executivo poderia ser apurada e eventual desvio corrigido, por exemplo, por meio de ações de órgãos de controle interno e externo, especialmente porque o volume de processos (no caso, de execuções fiscais) não parece ser a única causa de acúmulo processual e de morosidade na tramitação judicial.

Além disso, analisando os motivos expostos no preâmbulo da Resolução n.º 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) verifica-se que as razões pelas quais ensejaram a edição do referido ato normativo (que, em suma, considerou como de baixo valor as execuções fiscais inferiores a R\$ 10.000,00) tiveram como enfoque o custo mínimo da execução fiscal baseado

no valor da mão de obra (indicado como R\$ 9.277,00). Deixou-se de ponderar, porém, o impacto aos cofres públicos especialmente de municípios de pequeno porte.

Impor barreiras de acesso ao Judiciário apenas com base no custo que o processo potencialmente acarretará aos cofres do Poder Judiciário (sem ponderar o impacto financeiro que a medida pode acarretar ao Poder Executivo) pode não ser o melhor critério.

Usar como critério exclusivo (ou quase exclusivo) o valor do custo processual pode até fazer certo sentido se analisar o caso sob a ótica da Administração Pública como um todo unitário (Estado-nação). Isto é: seria irracional permitir que o Estado movesse a máquina judiciária dele próprio para cobrar valores que não cobririam sequer o próprio custo estatal.

Porém, a irracionalidade mencionada cede frente à análise do caso sob a perspectiva de outros princípios constitucionais, que garantem a legitimidade do ente federativo de socorrer-se do Judiciário para satisfazer a cobrança de seu crédito fiscal por meio da execução forçada, uma vez que não lhe é lícito realizar a medida expropriatória de bens do devedor por meios próprios.

De mais a mais, indica-se um potencial receio de que, futuramente, o Poder Judiciário venha a utilizar a racionalidade firmada na tese do Tema n.º 1.184 do STF, bem como o critério adotado pela Resolução n.º 547/2024 do CNJ (custo de mão de obra por processo) para impor barreiras de acesso à justiça a outros sujeitos de direito, caso verifique um grande volume de litígios envolvendo a mesma natureza, cujo índice de recuperabilidade do crédito exequendo seja baixo.

Seja como for – acertada ou não a decisão do STF no Tema n.º 1.184 – é fato que os efeitos do fenômeno da desjudicialização hão de ser monitorados, especialmente quanto a dois principais aspectos: (a) se após a Resolução n.º 547/2024 do CNJ houve efetiva redução substancial do tempo de tramitação médio das execuções fiscais e; (b) se após a Resolução n.º 547/2024 do CNJ houve efetivo aumento substancial do índice de recuperabilidade do crédito fiscal.

Com relação ao tempo de tramitação, o Relatório Justiça em Números 2025 do CNJ (data base 2024) (BRASIL, 2025, p. 279-280), indicou que, após a Resolução n.º 547/2024 do CNJ, as execuções fiscais tiveram leve redução em seu tempo de tramitação, passando de uma média de 7 anos e 8 meses (data base 2023) para uma média de 7 anos e 7 meses (data base 2024).

Porém, o mesmo relatório também indica que o tempo de tramitação dos processos das demais naturezas (excluídas as execuções fiscais) também tiveram uma pequena queda em seu tempo de tramitação, de modo que se entende que a redução no tempo de duração processual

pode estar relacionada a outros fatores, ainda sendo cedo para tentar correlacionar a redução do tempo de duração das execuções fiscais com o Tema n.º 1.184 do STF e com a Resolução n.º 547/2024 do CNJ.

Resta-nos, portanto, acompanhar os próximos dados e levantamentos para verificar se esse específico fenômeno da desjudicialização (ao menos parcial) foi positivo ou negativo, tanto para a arrecadação do Poder Executivo, como para a redução do tempo de duração das execuções fiscais que tramitam no Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. **Curso De Direito Constitucional Contemporâneo** - 13 ed. São Paulo: Saraiva Jur., 2025.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Enunciados Aprovados na 1ª Jornada do Fórum Nacional de Juízes de Execução Fiscal**. Realizado em 22 ago. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/05/enunciados-aprovados-forum-juizes-fiscal-1.pdf>. Acesso em 22 abr. 2026

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2023**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em 15 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2025**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/11/justica-em-numeros-2025.pdf>. Acesso em 15 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel Grandes Litigantes**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em 15 abr. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 547, de 22 de fev. 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto 678/1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em 28 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em 28 abr. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em 28 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 29 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980. Lei de Execução Fiscal.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília DF, 24 set. 1980. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. **Lei n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.** Brasília, DF, 11 set. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n.º 452.** Corte Especial. Julgado em 02/06/2010. Publicado em 21/06/2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesS TJ_asc.pdf. Acesso em 22 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 591.033/SP (Tema n.º 109).** Relator: Ministra Ellen Gracie. Tribunal Pleno. Julgado em 17/11/2010. Publicado em 25/02/2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur188314/false>. Acesso em 22 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.355.208/SC (Tema n. 1.184).** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 19/12/2023. Publicado em 02/04/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur499362/false>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.355.208/SC (Tema n. 1.184).** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado em 19/12/2023. Publicado em 02/04/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur499362/false>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n.º 1.355.208/SC (Tema n.º 1.184).** Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Julgado

em 22/04/2024. Publicado em 29/09/2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur499362/false>. Acesso em: 22 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo n.º 1.553.607/RS (Tema n.º 1.428)**. Relator: Ministro Presidente Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 19/09/2025. Publicado em 30/09/2025. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral15229/false>. Acesso em 22 abr. 2026.

CONRADO, Paulo Cesar. **Execução Fiscal**. 3ª ed. São Paulo: Noeses, 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Estado de direito e constituição** – 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração Pública**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** - 42ª Edição 2026. 42. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2026. E-book. p. 4. ISBN 9786559778683. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559778683/>. Acesso em: 30 abr. 2026.

NERY JR., Nelson. **Princípio do processo na Constituição Federal**. 10. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: RT, 2010.

ROQUE, Andre Vasconcelos; DUARTE, Francisco Carlos. **As dimensões do tempo no processo civil: tempo quantitativo, qualitativo e a duração razoável do processo**. Revista de Processo (RePro). São Paulo, v. 218 (ano 38), abr. 2013.

SABBAG, Eduardo de M. **Estudos tributários**; Volume 1. 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2014. E-book. p.427. ISBN 9788502223066. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502223066/>. Acesso em: 15 abr. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.