ANDREIA IZABEL GUARNETTI BOMBONATTI

O Tema 1.184 da Repercussão Geral do STF e a Resolução n.° 547/2024 do CNJ: Paradigmas da Desjudicialização Tributária e a Adaptação das Diretrizes do Ministério da Fazenda para a Arquitetura Estratégica da Gestão do Crédito Público Municipal

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade Autônoma de Direito – FADISP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito
Orientador: Prof. Dr. Rafael Campos Soares da Fonseca

São Paulo
2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B695t Bombonatti, Andréia Izabel Guarnetti.
O Tema 1.184 da Repercussão Geral do STF e a Resolução n.º 547/2024 do CNJ: Paradigmas da Desjudicialização Tributária e a Adaptação das Diretrizes do Ministério da Fazenda para a Arquitetura Estratégica da Gestão do Crédito Público Municipal. / Andréia Izabel Guarnetti Bombonatti – São Paulo, 2026.
212 fls; 30cm.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade Autônoma de Direito – FADISP – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu – Função Social do Direito – São Paulo, 2026.
Orientador (a): Prof. Dr. Rafael Campos Soares da Fonseca.

1. Tema 1.184 do STF. 2. Resolução nº 547/2024 do CNJ. 3. Cobrança pós-desjudicialização. 4. *Rating*. I. Bombonatti, Andréia Izabel Guarnetti. II. Faculdade Autônoma de Direito. III. Título.

CDU 347.73

Bibliotecário responsável: Adenilto Lopes do Prado Junior – CRB-8/11438

Andreia Izabel Guarnetti Bombonatti

O Tema 1.184 da Repercussão Geral do STF e a Resolução n.° 547/2024 do CNJ: Paradigmas da Desjudicialização Tributária e a Adaptação das Diretrizes do Ministério da Fazenda para a Arquitetura Estratégica da Gestão do Crédito Público Municipal

São Paulo, de março de 2026.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade Autônoma de Direito como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito.
Orientador: Prof. Dr. Rafael Campos Soares da Fonseca

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Rafael Campos Soares da Fonseca – Fadisp (orientador)

_____

Professor - Fadisp

_____

Professor - Fadisp

SÃO PAULO
2026

Para Beatriz, minha vida.

Para Dalton, meu amor.

AGRADECIMENTOS

O percurso de escrita da dissertação exigiu coragem para enfrentar desafios, abandonar certezas e confrontar incertezas. Aprender o caminho que conduz à produção do conhecimento científico e sintetizá-lo em um texto acadêmico constituiu uma experiência profundamente transformadora para a confiança necessária à superação.

Se, segundo Einstein, existem apenas duas maneiras de viver a vida: como se nada fosse um milagre ou como se tudo o fosse, escolho acreditar na segunda. Em muitos momentos, senti que Nosso Senhor e Nossa Senhora me conduziam nas madrugadas silenciosas, iluminando cada passo para que eu pudesse chegar ao fim desta jornada.

Breve foi o tempo, mas longo o caminho que me mostrou a sorte de poder contar, em ambas as mãos, aqueles que me acompanharam.

Nesse tempo, algumas dimensões da vida precisaram ceder espaço, sobretudo o convívio familiar. Reconheço o apoio incondicional do meu amor, Dalton, cuja dedicação tornou possível a conclusão deste trabalho. Minha gratidão a ele é dupla: pela compreensão diante da ausência e pelo apoio silencioso de quem, por um tempo, assumiu o papel de pai e de mãe da nossa Beatriz, oferecendo-me serenidade e suprindo todas as minhas necessidades. São inúmeros os elogios que lhe caberiam, mas registro que minha gratidão será eterna.

Esta dissertação foi escrita também com o desejo de que o exemplo de persistência e de amor pelo conhecimento seja inspiração para minha filha. Agradeço à minha querida Bê, minha alegria diária, que compreendeu minhas ausências, às vezes interrompidas pelo seu correr em direção aos meus braços, em busca de um abraço demorado, que servia para renovar o meu fôlego.

O mesmo exemplo, de certa forma, inspirou minha afilhada Larissa, que hoje se dedica diuturnamente à residência veterinária e que me auxiliou nas demandas tecnológicas, especialmente no ensinamento de elaboração de slides em sistemas modernos, poupando-me de denunciar minha idade nas apresentações das disciplinas.

Aos meus pais, Sandra e Gino, manifesto minha eterna gratidão pelo apoio irrestrito em todos os momentos e pelo incentivo aos estudos. Devo a eles meu alicerce. Ao meu irmão, Leandro, que me auxiliou com recomendações práticas que enriqueceram este processo, que só quem já se intitulou Mestre poderia oferecer.

Dirijo um agradecimento especial ao amigo Lucas, procurador e pessoa exemplar, que me incentivou a iniciar o mestrado. Um mês após a inscrição, recebi a notícia de que

minha mãe estava com câncer, felizmente, superado. Foi ele quem, com firmeza e sensibilidade, me convenceu a não desistir. Devo a ele a continuidade desta empreitada e, por isso, minha sincera gratidão.

À amiga de vida e de procuradoria, Cláudia, muito obrigada. Sua disciplina e relação com a ansiedade ensinaram-me valiosas lições. A ambos, Lucas e Cláudia, sou grata pelas conversas diárias que tornaram a escrita menos solitária e pela luta incessante pela melhoria na arrecadação municipal.

Meus sinceros e especiais agradecimentos ao meu orientador, Professor Rafael, cuja excelência acadêmica se revela tanto no currículo quanto na generosidade com que compartilha seu saber. Preciso, no rigor, elegante no trato. Suas indicações bibliográficas iluminaram o caminho da pesquisa e aprofundaram minha compreensão. A ele devo o encontro com duas obras notáveis: o livro de John Rawls, Uma teoria da Justiça, e sua própria tese de doutorado, cuja escrita primorosa me encorajou em momentos de pouca inspiração. Sua disponibilidade, sobretudo nos momentos cruciais, foi decisiva e permanecerá como marca indelével de seu comprometimento.

Agradeço à banca de qualificação, que muito me honrou com a atenção concedida. Ao Dr. Pedro Júlio Sales D'Araújo, pela observação que contribuiu decisivamente para aprimorar a articulação do trabalho; e à Dra. Talita Pimenta Félix, pelo conjunto de considerações imprescindíveis para a finalização da obra, agradeço a ambos pelos conselhos gentilmente compartilhados, que levarei para a vida.

Um percurso acadêmico jamais se realiza a sós; deste modo, registro minha eterna gratidão a todos que, de algum modo, estiveram presentes. Desejo, por fim, com grande fé que este trabalho frutifique.

Nada possuímos, porque nem a nós possuímos. Nada temos porque nada somos.
Que mãos estenderei para que universo? O universo não é meu: sou eu. [1]
Fernando Pessoa

[1] PESSOA, Fernando. **Livro do desassossego**. 2. ed. Jandira/SP: Principis, 2019, p. 108.

BOMBONATTI, Andreia Izabel Guarnetti**.** O Tema 1.184 da Repercussão Geral do STF e a Resolução n.° 547/2024 do CNJ: Paradigmas da Desjudicialização Tributária e a Adaptação das Diretrizes do Ministério da Fazenda para a Arquitetura Estratégica da Gestão do Crédito Público Municipal. São Paulo: 2026. 212 f.

RESUMO

O presente estudo trata da inflexão jurisprudencial adotada pelo Supremo Tribunal Federal quanto à extinção de execuções fiscais de pequena monta. O Tema 1.184 da Corte Constitucional legitimou a extinção de feitos considerados antieconômicos. Por sua vez, a Resolução n.º 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) autorizou a extinção de demandas em trâmite até o valor de R$ 10.000,00, ao estabelecer um teto único para todos os entes federados. Ressalte-se que, para novos ajuizamentos serão necessárias a comprovação das exigências pré-executórias (tentativa de conciliação e protesto) e o respeito ao valor mínimo estabelecido por lei pelo próprio ente público. Efetuadas as devidas extinções judiciais, os créditos inseridos em tais demandas não serão extintos; pelo contrário, poderão ser exigidos extrajudicialmente pela Fazenda Pública. Verifica-se, no entanto, que não existe legislação específica para a administração desse acervo. Diante dessa lacuna, questiona-se a possibilidade de utilização, pelos Municípios, da Portaria n.° 293/2017, instituída pelo Ministério da Fazenda e utilizada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), para estipular critérios de classificação do perfil do devedor e da dívida, denominado *rating*, visando ao melhor direcionamento da cobrança. Nesse sentido, o estudo estruturou-se em três etapas: análise histórica dos julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a temática e da Resolução CNJ n.º 547/2024; exame crítico das normativas correlatas aos julgamentos paradigmáticos, como o Relatório de Custos Mínimos para Ajuizamento do IPEA e Notas Técnicas, especificamente, dos Tribunais de Justiça de SP, MG e RJ incentivadas pelo CNJ para estabelecimento de orientações aos cartórios judiciais; e investigação dos desdobramentos práticos da adoção do projeto de *rating* da PGFN para reorganização da cobrança fiscal municipal extrajudicial. A metodologia deste artigo está embasada em estudo bibliográfico, consulta e análise jurisprudencial, principalmente da Suprema Corte e de relatórios expedidos pelo Poder Judiciário, pelo CNJ e pela PGFN. A resposta à problemática foi positiva, com ressalvas quanto à necessidade de adaptação dos municípios em três aspectos: infraestrutura tecnológica, qualificação de servidores para a operação de dados e capacidade de gestão para o direcionamento estratégico da cobrança administrativa.

Palavras-chave: Tema 1.184 do STF; Resolução n.º 547/2024 do CNJ; cobrança pós-desjudicialização; *rating*.

ABSTRACT

The present study addresses the jurisprudential shift adopted by the Supreme Federal Court (STF) regarding the dismissal of low-value tax enforcement actions. The Court's Theme 1.184 legitimized the dismissal of cases considered economically inefficient. In turn, National Council of Justice (CNJ) Resolution n.° 547/2024 authorized the dismissal of pending cases involving amounts up to R$ 10,000.00, establishing a single threshold for all federative entities. It should be noted that, for new filings, the verification of pre-enforcement requirements (attempts at conciliation and protest) and compliance with the minimum value established by law by each public entity will be necessary. Unlike cases already filed, which follow the uniform threshold of R$ 10,000.00, new tax enforcement actions will observe the parameter established by each legal entity under public law. It is observed, however, that there is no specific legislation governing the effective management of these portfolios. In light of this gap, the study questions whether Municipalities may adopt Ministry of Finance Ordinance n.° 293/2017 used by the Office of the Attorney General of the National Treasury (PGFN) which establishes criteria for classifying the profile of debtors and debts, known as *rating*, to better guide collection efforts. In this sense, the study was structured in three stages: a historical analysis of the STF's case law on the subject and of CNJ Resolution No. 547/2024; a critical examination of the normative acts related to the Court's landmark decisions, such as the IPEA Minimum Costs for Filing Report and Technical Notes from the Courts of Justice of São Paulo, Minas Gerais, and Rio de Janeiro, encouraged by the CNJ to guide court clerks; and an investigation of the practical implications of adopting the PGFN's *rating* project for reorganizing municipal extrajudicial tax collection. The methodology of this article is grounded in bibliographic research, consultation, and jurisprudential analysis—primarily of the Supreme Court—as well as in reports issued by the Judiciary, the CNJ, and the PGFN. The findings indicate the feasibility of adopting the model at the municipal level, with reservations concerning the necessary adaptation of municipalities in three respects: technological infrastructure, staff qualification for data operation, and management capacity for directing administrative collection strat.

Keywords: STF Theme 1.184; CNJ Resolution n.° 547/2024; post-dejudicialization collection; rating.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15

2 DO IMPERATIVO MORAL AO JURÍDICO: UMA ANÁLISE DO DEVER DE CONTRIBUIR. 19
2.1 O dever de contribuir: Introdução.....19
2.2 Da execução fiscal municipal no Brasil. 22
2.2.1 Síntese histórica da legislação sobre execução fiscal. 22
2.2.2 Relevância do instrumento fiscal. 26
2.2.3 Execução fiscal municipal. 29
2.2.3.1 Conceito de execução fiscal e sua função no sistema tributário. 29

3 A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE EXECUÇÃO FISCAL 31
3.1 Fundamentação teórica de "execução fiscal de ínfimo valor". 31
3.2 A natureza difusa da definição de "pequeno valor" 32
3.3 A problemática do "pequeno valor" na abordagem infraconstitucional: delineamento conceitual e a heterogeneidade de critérios 32
3.4 O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF): questão infraconstitucional.....33
3.4.1 Precedentes do STF e a extinção por ausência de interesse processual. 33
3.5 O STF e a autonomia municipal: Tema 109 da Repercussão Geral (RG) do STF.....34
3.5.1 O caso paradigmático do RE n.º 591.033. 35
3.5.2 A análise da Repercussão Geral no Plenário Virtual 36
3.5.3 Debates na sessão de julgamento. 38
3.5.4 Críticas iniciais à gestão fiscal e à responsabilidade dos entes públicos. 40
3.5.5 Os alertas dos Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso. 42
3.5.6 Proteção da autonomia municipal. 43
3.6 O Tema 292 RG do STF: o tratamento das execuções fiscais federais. 44
3.7 A legislação do protesto da dívida ativa e sua consolidação jurisprudencial. 46
3.7.1 Do entendimento do STJ à validação constitucional: a Lei n.º 12.767/2012 e a ADI n.º 5.135. 46
3.7.2 A uniformização da jurisprudência no STJ: O RE n.º 1.686.659 e o Tema 777 RG do STF. 48

4 O TEMA 1.184 RG do STF: NOVA DIRETRIZ INTERPRETATIVA DO STF SOBRE EXTINÇÃO DE CRÉDITOS FISCAIS DE BAIXO VALOR 50
4.1 O caso paradigmático do RE n.º 1.355.208. 50
4.2 A análise da Repercussão Geral no Plenário Virtual. 51
4.3 Abertura dos debates: panorama inicial 53
4.4 O Voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora). 54
4.5 Votos individuais dos Ministros e construção da tese de consenso. 55
4.5.1 Voto do Ministro Dias Toffoli. 60
4.5.2 Voto do Ministro Gilmar Mendes. 60
4.5.3 Voto do Ministro Edson Fachin. 62
4.5.4 Tese de consenso. 64
4.6 Conclusão do julgamento do Tema 1.184 RG do STF. 65

5 REFLEXÕES CRÍTICAS. 65
5.1 Análise do Tema 1.184 RG: ativismo judicial. 67
5.1.1 O ativismo judicial: vácuo legislativo. 68
5.1.2 O ativismo judicial: aspectos positivos 69
5.1.3 O ativismo judicial: aspectos negativos 71
5.1.4 O ativismo judicial: crítica ao Tema 1.184 RG. 72
5.1.5 A ausência de estatísticas e dados embasados em execuções fiscais municipais. 75
5.1.6 Crítica à negativa do reconhecimento da prevalência do princípio da eficiência sobre o princípio de acesso à justiça. 76
5.1.7 Numerosas pequenas dívidas no agregado. 77
5.1.8 A complexidade da cobrança municipal dos loteadores e devedores contumazes. 77
5.2 Crítica às implicações processuais do Tema 1.184 RG 82
5.2.1 As implicações para a execução fiscal: igualdade e tratamento processual uniforme. 82
5.2.2 As implicações para a execução fiscal ante a ausência de fixação de valor Nacional 83
5.2.3 A métrica empregada no art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e na Lei Complementar 226/2026 84
5.3 Além da métrica quantitativa: a finalidade não fiscal da execução de multas. 86
5.3.1 Temas da Repercussão Geral do STF ns.° 487, 863 e 872. 89
5.3.2 Limites de multas tributárias e teto mínimo para execução fiscal: possível esvaziamento sancionatório. 92
5.4 A atuação do STJ na redução do acervo de execuções fiscais na gestão processual da prescrição intercorrente 93
5.5 Sistematização da evolução jurisprudencial: comparativo dos Temas de RG no STF. 94
5.6 Síntese conclusiva. 96

6 AS DIRETRIZES IMPOSTAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: RESOLUÇÃO N.º 547/2024. 98
6.1. Contribuições relevantes e positivas 102
6.2. (In)constitucionalidade da Resolução n.º 547/202 104
6.2.1. Análise da (in)constitucionalidade da Resolução n.° 547/2024 106
6.2.2 A judicialização do direito processual no STF: reflexões do Tema 1.184 e da Resolução n.° 547/2024 107
6.3 Reflexões críticas procedimentais. Desafios operacionais da Resolução n.º 547/2024. 108
6.4 Reflexões críticas executórias.. 113
6.5 Relatório CNJ eficiência judicial e os impactos das extinções de execuções fiscais de baixo valor 115
6.6 Reflexões críticas ao valor do teto. 117
6.6.1 Objeto: o protagonismo inesperado dos Conselhos Profissionais na cobrança de dívidas federais. 118
6.6.2 Metodologia para a aferição do tempo e do valor. 118
6.6.3 Cálculo do valor compensatório para o ajuizamento (custo/probabilidade de êxito) 119
6.7 Críticas ao relatório IPEA - custo unitário do processo de execução fiscal da União 121
6.7.1 Fator temporal e desatualização dos dados. 121
6.7.2 Crítica do objeto e do recorte metodológico: a inaplicabilidade do modelo

federal à realidade municipal. 121
6.7.3 Crítica da causa da morosidade (o modelo fordista). 123
6.8 Notas Técnicas n.º 6/2023 e n.º 8/2023 do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC/STF). 124
6.8.1 A ausência de publicidade das Notas Técnicas n.º 6/2023 e n.º 8/2023 do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC). 124
6.8.2 Conselho Nacional de Justiça: cooperação interinstitucional. Notas Técnicas dos Tribunais Estaduais de São Paulo (TJ/SP)Minas Gerais (TJ/MG) e Rio de Janeiro (TJ/RJ). 127
6.8.3 Nota Técnica do Tribunal de Justiça de São Paulo: origem e propósitos. 128
6.8.4 Nota Técnica do Tribunal de Justiça de Minas Gerais: origem e propósitos. 133
6.8.5 Nota Técnica do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: origem e propósitos. 136
6.9 Síntese conclusiva 138

7 A DESJUDICIALIZAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO MUNICIPAL 140
7.1 Fundamentos da desjudicialização. 141
7.2 A desjudicialização da execução fiscal. 142
7.2.1 Conceito de desjudicialização. 142
7.2.2 Preeminência dos princípios da igualdade e da eficiência. 143
7.2.3 Procedimento para a extinção das execuções fiscais em lote. 146
7.2.4 Depuração do acervo pós-extinção do processo. 147
7.2.4.1 Necessidade de dados objetivos. Relatório do Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário - CNJ. 148
7.2.4.2 Programa de reestruturação da gestão da dívida ativa - PGFN. 149
7.2.4.2.1 Ajuizamento seletivo de execuções fiscais. 149
7.2.4.2.2 Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC). 150
7.2.4.2.3 Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade (PARR). 150
7.2.4.2.4 Formulação da metodologia para o cálculo da capacidade de pagamento dos contribuintes (CAPAG). 150
7.3 O sistema de *rating* da dívida ativa da União. 151
7.3.1 Conceito, modelos e metodologia de *credit scoring*. 151
7.3.2 Desvantagens dos modelos de *credit scoring*. 151
7.3.3 Critérios adotados no projeto *rating* da dívida ativa da União. 152
7.4 Portaria MF n.º 293/2017. 154
7.4.1 A forma de calcular o Índice Geral de Recuperabilidade (IGR). 156
7.4.1.1 A combinação das variáveis: "raiz quadrada da soma dos quadrados" 157
7.4.1.2 Cálculo para grupo de devedores. 157
7.4.1.3 O resultado: o *rating* do devedor. 158
7.5 Síntese conclusiva. 158

8 PORTARIA MF N.º 293/2017 E *RATING* DA DÍVIDA ATIVA: POSSIBILIDADES DE ADAPTAÇÃO AO CONTEXTO MUNICIPAL. 159
8.1 Portaria MF n.° 293/2017. 159
8.2 Síntese conclusiva. 165

9 INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS MUNICIPAIS E DESAFIOS DA DESJUDICIALIZAÇÃO. 166
9.1 Introdução. 166
9.2 Instrumentos extrajudiciais de cobrança da dívida ativa municipal. 168

9.2.1 Protesto Extrajudicial: Legislação, Eficácia e Casos de Sucesso. 168
9.2.2 Inscrição do contribuinte em cadastros de proteção ao crédito: fundamento legal, procedimento e efetividade. 172
9.2.3 Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN): questões pertinentes, legislação, controvérsias doutrinárias e aplicação municipal. 173
9.2.4 Transação tributária: questões pertinentes à legislação, modelos exitosos e aplicação aos créditos desjudicializados. 175
9.2.5 REFIS e acordos de parcelamento: legislação e críticas. 179
9.2.6 Canais digitais de atendimento: legislação, experiências e desafios de implementação. 182
9.2.7 Instrumentos de apoio à digitalização da administração tributária municipal 182
9.3 Desafios e limites da desjudicialização municipal. Risco de novo ajuizamento .. **183**
9.3.1 O risco do reajuizamento e o ciclo vicioso da ineficiência. 185
9.4 Síntese conclusiva 186

10 CONCLUSÃO 186
REFERÊNCIAS. 189

1 INTRODUÇÃO

> "Há, também, o princípio segundo o qual a execução se dá em benefício do credor e deve ser útil a ele, propiciando a satisfação de sua pretensão. Contudo, tem se verificado que o processo de execução não tem cumprido sua função – realizar o direito do credor."[2]
>
> (Gilson Delgado Miranda e Patrícia Miranda Pizzol)

Em 2023, os indicadores divulgados pelo Poder Judiciário revelavam um panorama de congestionamento processual de proporções alarmantes, atribuído, em grande medida, ao acúmulo de execuções fiscais, historicamente associadas aos maiores índices de morosidade e aos menores índices de efetividade.

Diante desse cenário, tornou-se necessário estabelecer diretrizes para conter a escalada dos números e promover o saneamento do acervo existente.

Nesse contexto, os julgamentos, do Tema 1.184 da repercussão geral pela Suprema Corte e da Resolução n.° 547/24 pelo Conselho Nacional de Justiça inauguraram uma nova era na cobrança fiscal, ao instituir uma arquitetura renovada para o tratamento das execuções de pequeno valor.

Para a União e alguns Estados-membros, tais medidas não representaram alterações substanciais, em razão de órgãos como a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) terem operacionalizado práticas consolidadas de cobrança extrajudicial e de ambos, a PGFN e alguns Estados federados, disporem de estrutura apta para uma adaptação gradual.

Em contraste, nos municípios de porte médio e reduzido, as inovações produziram repercussões significativas na administração de seus passivos, em razão da menor capacidade organizacional e tecnológica.

Entre as medidas implementadas destacam-se as de caráter pré-executório, ou seja, obrigatórias para a distribuição da ação fiscal: 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.

Paralelamente às medidas preparatórias, o Tema 1.184 da repercussão geral da Corte Constitucional reconheceu a legitimidade da extinção dos feitos, sem resolução de mérito, em razão da inexpressividade da quantia, preservando-se, contudo, a exigibilidade do débito pela via administrativa.

---

[2] MIRANDA, Gilson Delgado; PIZZOL, Patrícia Miranda. **Novos rumos da execução por quantia certa contra devedor solvente,** *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). Aspectos polêmicos da nova execução 3. São Paulo: RT, 2006. p. 180.

A Resolução n.º 547/2024 do CNJ estabeleceu, ainda, critérios objetivos para a extinção dos processos cujo valor da causa fosse inferior a R$ 10.000,00, ressalvada a hipótese de demonstração, pela Fazenda Pública, no prazo de 90 dias, da localização de bens penhoráveis.

Como consequência, após a extinção judicial, incumbirá à Fazenda Municipal conferir a destinação administrativa adequada ao acervo.

A coexistência de ampla discricionariedade administrativa do gestor fazendário com a ausência de um marco regulatório que estabeleça critérios de classificação e direcionamento quanto à forma mais adequada de cobrança extrajudicial em âmbito municipal produziu uma lacuna normativa significativa.

Tal vazio institucional enseja insegurança jurídica, desperdício de recursos públicos e potenciais violações a princípios constitucionais, como a eficiência, a impessoalidade e a justiça tributária.

O crédito público, administrado sem o embasamento em estatísticas consistentes e parâmetros de recuperabilidade, corre o risco de perpetuar-se em uma ciranda viciosa entre a extinção pelo Poder Judiciário, a cobrança não efetiva pela administração pública e nova judicialização; essa última dinâmica foi expressamente prevista no próprio Tema 1.184 RG do STF.

A relevância da pesquisa reside em examinar a existência de critérios técnicos para a classificação e a operacionalização dos créditos públicos municipais, posteriormente, a sua extinção pelo Poder Judiciário.

O escopo é delimitado às municipalidades de pequeno e médio porte, cujo quadro institucional carece de estudos estruturados sobre a composição de suas dívidas, o que compromete, sobremaneira, a adoção de modelos eficientes de recuperação do crédito.

Desperta, também, a inquietação de que, muitas vezes, não há a devida atenção por parte das instituições públicas ao crédito público, principalmente, o municipal.

A experiência profissional da autora na área reforça a pertinência investigativa da lacuna, ao evidenciar as dificuldades práticas enfrentadas pelos municípios.

Em face desse cenário, a pesquisa tem por objetivo analisar o julgamento do Tema 1.184 e a Resolução n.º 547/2024 como marcos do novo paradigma jurisprudencial de desjudicialização tributária, examinando criticamente seus fundamentos jurídicos e os dados subjacentes.

Procurou-se, sobretudo, orientar a investigação para o plano pragmático, de modo a iluminar o percurso institucional dos Municípios, adotando como referência a experiência consolidada da PGFN.

O objetivo específico consiste em examinar e identificar diretrizes para orientar a atuação municipal diante da repatriação administrativa dos créditos extintos judicialmente e analisar a viabilidade de adaptação, ao âmbito local, dos modelos de classificação e de recuperabilidade de créditos utilizados pela PGFN, instituídos pela Portaria MF n.° 293/2017, principalmente, na definição do *rating* do devedor.

Pretende-se responder adequadamente ao problema proposto: como devem ser geridos os acervos de processos extintos pelo Poder Judiciário, cujos créditos permanecem válidos no âmbito municipal.

A pesquisa insere-se no campo do Direito Público, especialmente nas interfaces entre o Direito Constitucional, Tributário e Processual Civil, adotando como eixo central o método dogmático.

O trabalho adota, no contexto teórico, um conjunto integrado de pesquisa jurídica, composto por literatura específica e estudos técnicos realizados sobre a temática, como o I e II Congressos Nacionais da Dívida Ativa, elaborado pela PGFN.

O estudo empreende uma descrição histórica jurisprudencial, com ênfase no Supremo Tribunal Federal, por ser o órgão definidor da questão em âmbito nacional, sobre os temas relacionados à extinção da execução fiscal de pequeno valor. Com isso, constrói-se uma linha temporal que evidencia o momento em que a Corte promoveu a inflexão jurisprudencial, orientada pela eficiência administrativa e pela racionalidade econômica da cobrança estatal.

Objetivou-se, na pesquisa teórica, embasar as conclusões com base em referências secundárias empíricas que incorporaram uma abordagem descritiva de dados obtidos nos relatórios: da Justiça em Números, Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro, Relatório IPEA sobre o Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União e de informações disponibilizadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), sem pretensões econométricas ou de formulação de modelos preditivos.

Como marco referencial, a metodologia estrutura-se em três movimentos analíticos complementares, a primeira parte dedica-se à análise histórica dos julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria e da Resolução n.º 547/2024 do CNJ.

A segunda etapa envolve a análise crítica dessas normativas, do Relatório IPEA sobre o Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União, bem como das Notas

Técnicas e orientações administrativas dos Tribunais de Justiça dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

A terceira parte do estudo examina os desdobramentos práticos da reorganização da cobrança fiscal após a extinção judicial das execuções de pequeno valor. Analisa-se a possibilidade de adoção, pelos Municípios, do projeto de *rating* da dívida ativa da União, desenvolvido pela PGFN.

Ao termo desta exposição, reconhece-se que a inexistência de padronização nacional dos dados municipais e das distintas capacidades administrativas dos entes federativos constituem condicionantes ao alcance generalizável de resultados.

Tais limitações não comprometem o núcleo dogmático da investigação, cuja consistência permanece assegurada, sendo imprescindível evitar a adoção de soluções simplificadoras que desconsiderem a complexidade da problemática tanto no contexto municipal quanto do Poder Judiciário.

2 DO IMPERATIVO MORAL AO JURÍDICO: UMA ANÁLISE DO DEVER DE CONTRIBUIR

> "(...) o imposto não pode ser encarado, nem como um mero poder para o estado, nem simplesmente como um mero sacrifício para os cidadãos, mas antes como o contributo indispensável a uma vida em comum e próspera de todos os membros da comunidade organizada em estado."[3]
>
> (José Casalta Nabais)

Este capítulo dedica-se a apresentar, sucintamente, a evolução da concepção histórica da obrigação social de recolher tributos para a realização dos desígnios do Estado. Paralelamente, intenta-se abordar a percepção da sociedade sobre o encargo.

São descritos o histórico legislativo nacional a respeito da execução fiscal e sua função no sistema tributário, a fim de evidenciar a essencialidade deste instrumento processual.

2.1 O dever de contribuir: introdução

A compreensão do dever fundamental de contribuir constitui o marco inicial deste estudo. Esse dever não se limita ao contribuinte, que deve reconhecer a importância da tributação para o financiamento do Estado e para a concretização das políticas públicas, mas estende-se aos Poderes constituídos, que devem zelar pela legitimidade normativa da cobrança tributária e promover sua efetividade.

O filósofo Rawls[4] defende, em sua teoria da justiça, que o laço de comunidade é atingido quando existe um fim último compartilhado e o consentimento em promovê-lo. Em sua concepção, o intuito é proporcionar o reconhecimento público para as realizações de todos, juntamente com a natureza complementar do bem de cada um[5].

Sustenta, ainda, a ideia de que, para uma sociedade ser bem-ordenada (ideal), a concepção de justiça deve ser estável, isto é, as instituições devem ser justas e como consequência, a sociedade adquirirá o senso de justiça e passará a querer preservá-la[6].

---

[3] NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015, p. 185.

[4] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 649-650.
Na concepção de Rousseau a ideia do contrato social pregava que a propriedade privada precisaria ser regulada, que o financiamento do Estado deveria ser feito de maneira justa e que os cidadãos poderiam por meio da participação popular fixar a forma e o montante que os tributos seriam exigidos (SAHD, Luiz Felipe Netto de Andrade e Silva. Rousseau e a administração dos bens. Trans/Form/Ação, Marília, v. 26, n. 1, p. 141-159, 2003).

[5] RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**, *op. cit.*, p. 649-650.

[6] *Ibidem*, p. 561.

Em outras palavras[7], a sociedade deve consentir em um sistema de cooperação para o benefício mútuo.

Esse fundamento filosófico é relevante porque evidencia que os instrumentos fiscais de cobrança só cumprem seu papel se forem percebidos como justos. Nesse sentido, é crucial considerar a perspectiva do contribuinte adimplente, que pode interpretar a extinção massiva de executivos fiscais de pequena monta como tratamento desigual e injusto.

Deste modo, a percepção de impunidade fiscal afeta a legitimidade do sistema tributário.

Em um mundo ideal, o cumprimento da contribuição seria espontâneo, fruto de uma consciência coletiva altruísta.

Todavia, impera a máxima, em tradução livre, de que é impossível ter certeza de qualquer coisa, exceto da morte e dos impostos[8], aforismo que constata como, ao longo dos séculos, a parcela majoritária dos indivíduos tem sido compelida a arcar com o custeio estatal. Contrariamente ao ideal solidário, a sociedade geralmente considera a cobrança tributária uma ferramenta de opressão e descontentamento, com carga emocional negativa imposta aos cidadãos[9].

A história tributária brasileira oferece exemplos eloquentes dessa tensão. A taxação do ouro no período colonial motivou a prática de esconder riquezas em imagens religiosas ocas para burlar a arrecadação, origem da expressão popular "santo do pau oco"[10].

Nessa perspectiva, Gurgel[11] observa criticamente que o sistema tributário pode parecer, à primeira vista, um conjunto de normas justas e benéficas que visam o bem comum. No entanto, ao se aprofundar na realidade, percebe-se uma estrutura repleta de contradições, injustiças e ineficiências.

A insatisfação, historicamente manifestada como catalisadora de revoluções populares, decorre de diversos fatores. Destaca-se, sem a pretensão de exauri-los: a percepção comum de dar muito mais do que receber[12], traduzida na ausência de

---

[7] LOVETT, Frank. **Uma teoria da justiça, de John Rawls**. Porto Alegre: Penso, 2013, p. 22.

[8] "(...) is impossible to be fure of any thing but Death and Taxes" (BULLOCK, Christopher. **The cobler of Preston, a farce**. As it is acted at the Theatre-Royal in Lincoln's-Inn-Fields. London: S. Bladon, 1767, p. 24).

[9] GURGEL, André. **Manicômio tributário**: um estudo em direito e em cordel. Curitiba: Insight Inc, 2025, p. 10.

[10] *Ibidem*, p. 79.

[11] *Ibidem*, p. 79.

[12] ZÉ Ramalho - Admirável Gado Novo. **YouTube**, 13 fev. 2015, 5:56.

contraprestação adequada dos serviços públicos essenciais, principalmente, nos campos da saúde[13], educação[14] e segurança[15].

Para ilustrar essa realidade, o Brasil foi considerado o país que disponibilizou o pior retorno dos valores arrecadados em prol do bem-estar da sociedade, entre os 30 países com maior carga tributária[16].

Deve-se acrescer, também, a ideia de que o custeio de governos corruptos[17] e/ou perdulários, aliado à concessão de privilégios às elites políticas e administrativas, acarreta o aumento da dívida pública[18] e, consequentemente, impulsiona a busca incessante por mais impostos[19].

Tais fatores instauram uma crise de legitimidade, deteriorando a confiança do contribuinte e dificultando, sobremaneira, a atuação do Fisco em sua atribuição de cobrança, no já complexo aparato tributário que impõe desafios tanto ao governo quanto aos cidadãos[20].

Diante desse panorama, constitui missão fundamental dos Poderes da República e dos entes federados garantir que a efetividade da justiça fiscal seja alcançada em todos os momentos da relação tributária, desde sua constituição até eventual cobrança judicial, para

---

[13] Como exposto na reportagem: BAIMA, Cesar. Especialistas analisam a insatisfação dos brasileiros com serviços de saúde. **O Globo**, 27 jun. 2018.

[14] Da mesma forma, em citação da CNN e da Exame: GOMES, Tamiris. 47% dos brasileiros consideram a educação no Brasil ruim, diz pesquisa. **CNN Brasil**. 17 set. 2024; BRASIL fica entre os piores em teste de criatividade do Pisa; conheça as questões. **Exame**, *[s.l.]*, 18 jun. 2024.

[15] A segurança, também, é uma área preocupante. O Uruguai ficou em segundo lugar na região, na 48ª posição no ranking global, enquanto o Chile ficou em 62º lugar. Foi seguido por Paraguai (75), Peru (96), Guiana (106), Equador (129), **Brasil (130)**, Venezuela (139) e Colômbia (140) (ARGENTINA é o país mais seguro da América do Sul para se viver; veja em que posição está o Brasil. **O Globo**, 23 jun. 2025).

[16] OLENIK, João Eloi; AMARAL, Gilberto Luiz do; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do. **Estudo sobre carga tributária/PIB x IDH**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2024.

[17] Registra-se que em 2024, o Brasil registrou 34 pontos e a 107ª posição, entre 180 países, no Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, o IPC (BRASIL registra pior nota e pior posição da série histórica do Índice de Percepção da Corrupção. Transparência Nacional Brasil. **Transparência Internacional Brasil**, *[s.l.],* 11 fev. 2025, *s.p.*).

[18] De acordo com o relatório do Ministério da Fazenda a Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) passou de R$ 6,95 trilhões para R$ 7,17 trilhões em estoque, um aumento de 3,26%, devido à emissão líquida no valor de R$ 155,95 bilhões, e pela apropriação positiva de juros de R$ 70,85 bilhões. (DÍVIDA Pública Federal chega a R$ 7,49 trilhões em fevereiro, aumento de 3,3% em relação a janeiro. Ministério da Fazenda, Brasília, 28 mar. 2025).

[19] A esse respeito diversas reportagens sobre a tentativa de aumento de impostos: Em junho de 2025, o Governo tenta a aprovação de um projeto de Lei para aumentos de tributos, gerando críticas de economistas, políticos e instituições. O projeto foi suspenso pela Câmara dos Deputados (CÂMARA aprova pedido de urgência para projeto que suspende aumento do IOF. Câmara dos Deputados, Brasília, 16 jun. 2025, *s.p.*). Além dele, ver também: ROGERIO Marinho critica aumento do IOF e gestão fiscal do governo. **Senado Notícias**, Brasília, 28 maio 2025; BARCELLOS, Thaís; DOCA, Geralda. Após derrota, governo avalia medidas como novo aumento de IOF e corte de emendas para conter impacto de R$ 46 bi em dois anos. **O Globo**, Brasília, 9 out. 2025; TARCÍSIO à CNN após MP ser derrubada: "População não aguenta mais impostos". **CNN Brasil**, *[s.l.]*, 8 out. 2025.

[20] GURGEL, André. **Manicômio tributário**, *op cit*., p. 78.

assegurar que o ordenamento cumpra sua função social, a fim de que se possam sonhar com melhores tempos[21] futuros.

Por outro lado, é preciso ilustrar a demanda enfrentada pelos governantes. A Constituição Federal nacional foi um modelo exemplar na instituição dos direitos sociais e o tributo é o instrumento que sustenta o elenco de nobres direitos[22].

Irmanado com o princípio da capacidade contributiva, que, para Cavalcanti[23], ao citar Galiardo Cyón, significa a necessidade de haver igualdade no suporte à manutenção das despesas públicas, cujas considerações exigem que cada um participe segundo o seu grau de capacidade financeira, caracterizando, enfim, a justiça fiscal e tributária inerente ao sistema impositivo.

Conforme a síntese elaborada por Nabais, é o estado fiscal que paga a conta do estado social[24].

Nesse sentido, se, de um lado, concebe-se um dever fundamental de pagar impostos referenciado a toda sociedade de suportar os custos financeiros do Estado[25]; de outro lado, é o bem-estar do cidadão que justifica a própria existência do sistema tributário[26].

Desse modo, faz-se necessário o reequilíbrio dessa relação para que a sociedade não interprete a contribuição natural para o bem comum como um suplício e colabore espontaneamente com o recolhimento.

Cabe aos legisladores e aplicadores da lei ter consciência dessa realidade e promover o reequilíbrio da relação, para assegurar que a tributação seja percebida como instrumento legítimo de financiamento do bem comum, e não como ferramenta de opressão.

2.2 Da execução fiscal municipal no Brasil

2.2.1 Síntese histórica da legislação sobre execução fiscal

---

[21] ZÉ Ramalho - Admirável Gado Novo. **YouTube**, *op. cit.*

[22] A esse respeito manifestou-se o Ministro Gilmar Mendes: O Estado brasileiro baseia-se em receitas tributárias. Um texto constitucional como o nosso, pródigo na concessão de direitos sociais e na promessa de prestações estatais, deve oferecer ao Estado instrumentos suficientes para que possa fazer frente às inevitáveis despesas que a efetivação dos direitos sociais requer. O tributo é esse instrumento (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 1055**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 dez. 2016).

[23] CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. Duração razoável do processo, ordem cronológica dos julgamentos e dever de cooperação. *In*: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (coords.). **Processo tributário**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 17.

[24] NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**, *op. cit*., p. 575.

[25] NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**, *op. cit*., p. 186.

[26] JUSTEN FILHO, Marçal. Sistema Constitucional Tributário: uma aproximação ideológica. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, a. 30, n. 30, 1998, p. 215-233, p. 7.

Inauguralmente, a ação de cobrança fiscal foi instituída pelo Decreto-Lei n.º 960, de 17 de dezembro de 1938. Após mais de três décadas, com a promulgação do Código de Processo Civil de 1973, Lei n.º 5869, de 11 de janeiro de 1973, o procedimento fiscal passou a ser regido por esse diploma.

Diante da importância do assunto, em 22 de setembro de 1980, foi promulgada a Lei n.° 6890, denominada Lei de Execução Fiscal (LEF), que regula, de forma específica, a matéria.

A reforma da Lei de Execução Fiscal ou a instituição de mecanismos inovadores de cobrança é objeto de diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. Paulsen[27] catalogou os Projetos de Lei 2.412/2007, 5.080/2009, 4.257/2019 e 2.488/2022.

O Projeto de Lei 2.412/2007, na sintetização exposta por Cilurzo[28], consiste em um procedimento executivo integralmente desjudicializado, no qual o papel de coordenação e de determinação da execução é transferido para agentes públicos, ou seja, para a Fazenda Pública. De acordo com o projeto, o Poder Judiciário não teria competência para processar a execução fiscal[29].

De outra banda, a PGFN, o Conselho da Justiça Federal e acadêmicos elaboraram o Projeto n.° 5.080/2009.

A normatização da proposta abarca: a (i) a realização dos atos de execução, inclusive a penhora e a alienação de bens, diretamente pela Administração Tributária[30]. Para Velloso[31], o Fisco não realizaria propriamente a penhora, mas uma constrição

---

[27] PAULSEN, Leandro. **Execução Fiscal Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025, p. 193-197.

[28] CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p 116.

[29] AGUIAR, Ana Carolina Campos. **A Execução fiscal parcial ou totalmente administrativa**: análise dos Projetos de Lei 2.412/2007 e 5.080/2009. Brasília: ESMAF, 2014, p. 32-33.

[30] Entre vários modelos de cobrança administrativa são citados: o modelo norte-americano, em que a administração fiscal possui amplo acesso a informações relevantes para o exercício da cobrança, impedindo inclusive a oposição do sigilo bancário pelo devedor O modelo espanhol também permite à autoridade tributária inspecionar bens e examinar livros, documentos, contabilidade, faturas, correspondências, dados, arquivos e programas eletrônicos, a fim de subsidiar o procedimento administrativo de cobrança. Interessante ainda o modelo francês, que prevê a cooperação, no âmbito da cobrança de créditos tributários, entre os Estados-membros da Comunidade Europeia, especialmente na seara da troca de informações requeridas entre administrações fiscais. (BARROSO, Frederico Souza. Nova perspectiva crítica do modelo de execução fiscal. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013, p. 95; OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução Fiscal administrativa e federalismo**, *op. cit.*; SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit.*).

[31] Velloso, Adrei Pitten. Execução Fiscal Administrativa. *In*: Systemas – **Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas**. Ano 1, n. 1. Campo Grande, 2010. p. 40.

preparatória, que consistiria em providência prévia ao ajuizamento da execução fiscal. Ajuizada a execução fiscal, a constrição seria convertida em penhora.

(ii) utilização de meios eletrônicos, como a internet, para a prática de atos de comunicação, constrição de bens e alienação.

(iii) a penhora de bens e valores depositados em contas bancárias diretamente pela Fazenda Pública e, por fim, (iv) a concentração da defesa do contribuinte nos embargos, evitando-se a renovação de litígios já decididos em juízo.

Os Projetos de Lei ns.° 4.257/2019 e 2.488/2022 são menos abrangentes do que os anteriores[32].

O PL 4.257/2019 estabelece a execução extrajudicial somente para o imposto sobre imóveis e automóveis, com seu leilão para satisfação do crédito.

O PL 2.488/2022 institui a nova Lei de Execução Fiscal e é o mais promissor para ser convalidado em lei. Em 14/03/2025, foi enviado ao Plenário do Senado Federal, no aguardo de inclusão em Ordem do Dia para discussão, em turno único.

A proposta convalida a execução extrajudicial obrigatória, ou seja, pela via administrativa e não judicial, para dívidas de pequeno valor, definidas como até sessenta salários na esfera federal e quarenta na esfera estadual ou municipal.

Na cobrança extrajudicial, o credor poderá solicitar ao tabelião de protesto a penhora de bens do devedor, sendo garantidos ao devedor os direitos de defesa e de questionar as decisões do tabelião, no Judiciário.

A matéria relativa à cobrança administrativa da execução fiscal é polêmica.

Oportuno consignar que parte da doutrina advoga por esse modelo.

Na lição de Paulsen[33], seria possível a adoção dessa sistemática no Brasil, por não existir a reserva de jurisdição para atos executivos e a execução judicial não se constituir em uma imposição do devido processo legal, que pode se conformar de outros modos, com controle judicial.

Na mesma linha, Weber[34] registrou a viabilidade da aprovação da execução fiscal administrativa com a possibilidade de intervenção judicial em momento posterior.

Segundo a interpretação de Gomes[35], não há qualquer óbice na Constituição Federal à realização de atos processuais de expropriação de bens pela própria Administração Fazendária.

---

[32] PAULSEN, Leandro. **Execução Fiscal Administrativa,** *op. cit*., p. 197.
[33] PAULSEN, Leandro. **Execução Fiscal Administrativa,** *op. cit*., p. 205.
[34] OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução Fiscal administrativa e federalismo**: a produção do direito pelos Estados no contexto da desjudicialização da Administração Pública. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 208.

Noutra perspectiva, parte da literatura jurídica opõe-se à execução administrativa.

Em linha semelhante, Campos[36] sustenta a inconstitucionalidade da implementação do projeto administrativo de cobrança fiscal, em regra, por ofensa à reserva de jurisdição, ao princípio do acesso à justiça e ao princípio do devido processo legal.

Aguiar[37] expõe a preocupação de que os órgãos fazendários não estejam estruturados o suficiente para essa demanda, o que acarreta a transferência do problema de local.

Não obstante, Paulsen[38] recorda que a Suprema Corte admitiu a validade de legislação que atribui funções executivas para agentes fiduciários e instituições financeiras.

Ao serem julgados os Temas 249[39] e 982[40] pelo Supremo Tribunal Federal houve a legitimação dos procedimentos extrajudiciais de execução de dívida imobiliária ou que consolidem a propriedade em nome de instituição financeira credora, em razão de serem regulados por lei e da possibilidade de os jurisdicionados recorrerem ao judiciário.

Paulsen[41] advertiu, entretanto, que a Corte negou prerrogativas cautelares à própria Administração. Para tanto, citou a decisão em que o ingresso dos agentes fiscais na dependência domiciliar do contribuinte, sempre que não houver concordância, necessitará de prévia autorização judicial.

Reputa-se, na presente abordagem, que a compatibilização da racionalidade de todo o sistema jurídico com os aspectos práticos indica que a execução administrativa é o modelo mais adequado, no qual a Fazenda Pública realizará, prioritariamente, atos desjudicializantes, como conciliação, protesto e transação tributária.

Na hipótese de não ser efetuado o pagamento da dívida, os agentes da Advocacia Pública poderão efetuar os atos expropriatórios, com acesso aos bancos de dados bancários e patrimoniais. Realizada a expropriação de bens e não havendo pagamento, o processo é encaminhado ao Poder Judiciário para atos de expropriação atípicos. Assegurado ao contribuinte, em todos os momentos, socorrer-se do Poder Judiciário.

---

[35] GOMES, Anderson Ricardo. Perspectivas para a Cobrança de Créditos Tributários no Ordenamento Jurídico Brasileiro. *In*: **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**. Ano 2, vol. 8. Revista dos Tribunais, 2017, p. 153.

[36] CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. **Execução Fiscal e Efetividade: Análises do Modelo Brasileiro à Luz do Sistema Português**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009, p. 60.

[37] AGUIAR, Ana Carolina Campos. **A Execução fiscal parcial ou totalmente administrativa**, *op cit*., p. 33.

[38] PAULSEN, Leandro. **Execução Fiscal Administrativa,** *op. cit*., p. 201.

[39] TEMA 249 - Execução extrajudicial de dívidas hipotecárias contraídas no regime do Sistema Financeiro de Habitação**. Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*.

[40] TEMA 982 - Tema 982 - Discussão relativa à constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel, pelo Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, conforme previsto na Lei n. 9.514/1997. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*.

[41] PAULSEN, Leandro. **Execução Fiscal Administrativa,** *op. cit*., p. 206.

Noutro plano legislativo, e retornando ao contexto histórico, destaca-se que o Código de Processo Civil (CPC) será aplicado subsidiariamente, desde que, aferidas duas condicionantes, de proêmio que a legislação (LEF) destacada seja omissa em relação à questão e consecutivamente, que as normas do Direito Processual Civil sejam compatíveis com o rito fiscal.

A saber, as normas do CPC serão aplicadas no procedimento fiscal, nas hipóteses em que a LEF não disciplinar a matéria e haja compatibilidade com as suas especificidades.

Quanto a esse aspecto, não há controvérsias no que diz respeito ao fato de o denominado novo CPC ter recepcionado a LEF[42].

Paralelamente à recepção, alguns dispositivos do CPC de 2015 foram incorporados ao procedimento fiscal, como, a contagem dos prazos em dias úteis[43]. Restou claro que os honorários são devidos e foram fixados limites máximos e mínimos, que variam conforme o valor da condenação ou do proveito econômico obtido, inclusive com a condenação da Fazenda nas causas em que não for vencedora, o que contribuiu para a redução da litigiosidade[44].

Para além disso, medida de extrema importância e de grande auxílio às Procuradorias é a penhora de ativos financeiros, largamente utilizada nos processos fiscais[45].

Em que pesem as modificações legislativas ter imprimido alguma efetividade na cobrança, foram insuficientes para amenizar a situação caracterizada pelo esgotamento do modelo ante a grande quantidade de processos em relação ao diminuto retorno[46].

Desse modo, ainda, carecemos de um projeto que abarque os anseios e especificidades que as demandas exigem para eficiência e celeridade nos trâmites dos

---

[42] Como explica Elmo Almeida, o CPC/2015, por ser norma de caráter geral, não revogou ou alterou expressamente qualquer dispositivo da Lei de Execução Fiscal. A nova legislação processual resguardou os procedimentos especiais ao determinar, em seu artigo 1.046, §2º, que "permanecem em vigor as disposições especiais dos procedimentos regulados em outras leis, aos quais se aplicará supletivamente este Código" (ALMEIDA JÚNIOR, Elmo José Duarte de. Breves apontamentos sobre o CPC/2015 e seus possíveis impactos na execução fiscal. *In*: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (coords.). **Processo tributário**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 156).

[43] Enunciado nº 49 do Fórum Nacional do Poder Público (RODRIGUES, Marco Antônio; NOLASCO, Rita Dias (coords.). **Fórum Nacional do Poder Público**. São Paulo: FNPP, 2017).

[44] ALMEIDA JÚNIOR, Elmo José Duarte de. **Breves apontamentos sobre o CPC/2015 e seus possíveis impactos na execução fiscal**, *op. cit.*, p. 159.

[45] *Ibidem*, p. 160.

[46] FONSECA, Rafael Campos Soares da. Sistema multiportas no Novo Código de Processo Civil e a crise da execução fiscal. *In*: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (coords.). **Processo tributário**. 2. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2020, p. 120.

processos fiscais. Em adição, são imprescindíveis as implementações relativas aos avanços tecnológicos tanto no Poder Executivo quanto no Poder Judiciário.

2.2.2 Relevância do instrumento fiscal

Em sentido oposto, Humberto Teodoro Júnior[47] desaprova contundentemente a exclusividade da codificação específica para a execução fiscal, ao sublinhar que o Código Processual já previa um procedimento pertencente a um todo harmônico e funcional e, sobretudo, a adoção de privilégios excessivos para a Fazenda Pública.

Os supostos favores extremos, nas palavras de Teodoro Junior[48], são, na realidade, prerrogativas que se justificam por se tratar de cobrança de créditos públicos.

Tais críticas não prevalecem, pois a legitimidade ativa em questão autoriza um rito específico e a necessidade de um procedimento célere e de condições distintas para o processamento dos créditos públicos.

A irrenunciabilidade, com vênia da explanação redundante, veda a renúncia voluntária do crédito tributário, salvo, nos casos reservados em lei[49]. Já a indisponibilidade do interesse público impede todo e qualquer tipo de disposição de valores, seja renúncia, negociação, cessão ou modificação, salvo exceções legais específicas.

Nesse sentido, Cunha[50] defende que a Fazenda Pública é como uma fautriz do interesse público, devendo atender à finalidade da ordem jurídica de consecução do bem comum. Explica[51] que, por ser a Fazenda Pública promotora do interesse público, é justificável a manutenção de prerrogativas processuais.

Cunha[52] denomina as prerrogativas concedidas à Fazenda Pública como "vantagens" processuais, justifica a concepção no princípio da igualdade, segundo o qual deve-se tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual.

---

[47] THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal**: comentários e jurisprudência. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 92.

[48] *Ibidem*, p. 92.

[49] A título de ilustração: Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias a pelo menos uma das seguintes condições. (BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]). Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm, Acesso em: 20 jun. 2025.

[50] CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025, p. 30.

[51] *Ibidem*, p. 33.

[52] *Ibidem,* p. 31.

Nas palavras do jurista[53], exatamente por atuar no processo em virtude da existência de interesse público, consulta ao próprio interesse público viabiliza o exercício dessa atividade no processo da melhor e mais ampla maneira possível.

O autor[54] fundamenta a existência das prerrogativas em razão do excessivo volume de trabalho, pelas dificuldades estruturais e pela burocracia inerente à atividade, o que dificulta o acesso aos fatos, elementos e dados da causa.

Por seu turno, Scarpinella Bueno[55] considera que as prerrogativas são coessenciais ao exercício de determinadas finalidades, mormente quando são estranhas ao agente, como são as públicas.

Por seu turno, apresenta um enfoque distinto para a discussão clássica sobre se as normas de "direito processual público" configuram prerrogativas ou privilégios[56].

Para Bueno[57], o debate é ideológico e não produz nenhuma mudança efetiva de cultura, mentalidade ou legislação. Postula[58] que o ideal seria o fortalecimento das instituições e sua devida estruturação, somente após a efetivação dessas condições seria pertinente à discussão sobre o tema.

Por sua vez, Souto[59], ao aportar posicionamento favorável às prerrogativas, denomina-as de precauções processuais em defesa do patrimônio público.

Deste modo, verifica-se a necessidade da existência das prerrogativas da Fazenda Pública, pois, os créditos tributários executados não pertencem aos entes políticos, mas, sim, a sociedade. Assim, não são meramente créditos públicos, mas créditos do público[60]. Portanto, é fundamental acentuar a importância da cobrança tributária, como cumpridora do pacto efetuado pelos mandatários do poder, ou seja, do povo.

Nesse sentido, compartilha-se a síntese de Moura[61] sobre a importância do tema:

> A execução fiscal se presta à nobre e constitucional finalidade de fazer com que o Estado possua os recursos necessários à consecução dos vários dizeres constitucionais e garanta a igualdade entre o cidadão que contribuiu espontaneamente e o que se furtou a fazê-lo.

---

[53] *Ibidem*, p. 31.
[54] *Ibidem*, p. 31.
[55] BUENO, Cassio Scarpinella, **Poder Público em juízo**. 2. ed. São Paulo: Direito Contemporâneo, 2025, p. 50.
[56] *Ibidem*, p. 50.
[57] *Ibidem*, p. 51.
[58] *Ibidem*, p. 51.
[59] SOUTO, João Carlos. **A União Federal em juízo**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 122.
[60] MOURA, Arthur. **Lei de Execução Fiscal** – comentada e anotada. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017, p. 30.
[61] *Ibidem*, p. 31.

Ao ser considerado o endividamento do Estado brasileiro[62], descrito por Rafael Fonseca[63] como aquele caracterizado por adotar a dívida pública como fonte precípua de riquezas funcionalizadas às ações governamentais, os débitos insertos nos quadros fazendários são indispensáveis para a parcial solvência do Estado.

Porquanto, o procedimento fiscal visa á obtenção de créditos públicos, destarte a inconteste relevância da ação de cobrança fiscal.

2.2.3 Execução fiscal municipal

2.2.3.1 Conceito de execução fiscal e sua função no sistema tributário

O fenômeno apresentado por Nabais[64] quanto ao escasso desenvolvimento teórico e dogmático das chamadas "sujeições jurídicas passivas", ou seja, dos deveres fundamentais no direito público atual, também é vivenciado nos estudos sobre execução fiscal, sobretudo a municipal.

Os parcos autores dedicados ao assunto justificam essa situação pelo fato de que a ação executiva foi historicamente relegada pela doutrina como um assunto de somenos importância e pelo próprio Judiciário, como uma classe processual desinteressante[65]. A atividade de cobrança não era vista como uma atividade propriamente jurisdicional ou como uma atividade relevante judicante[66].

Convém assinalar que, atualmente, o Brasil possui 5.570[67] municípios e em consonância com as recentes alterações jurisprudenciais relacionadas à matéria, destaca-se que a execução fiscal municipal assume papel de centralidade no panorama jurídico nacional.

A inadimplência no pagamento dos tributos, ou seja, quando o contribuinte não quita o débito no prazo estabelecido, enseja a inscrição do crédito em dívida ativa. Após essa inscrição, caso o montante continue sem adimplemento, ele será encaminhado ao

---

[62] DÍVIDA Pública Federal sobe R$ 16 bilhões em março de 2025 e atinge R$ 7,51 trilhões. **Ministério da Fazenda**, Brasília, 30 abr. 2025.

[63] FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Judicialização da dívida pública federativa no Supremo Tribunal Federal**. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021, p. 165.

[64] NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**, *op. cit.*, p. 15.

[65] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**: análise prática da Resolução CNJ n° 547/2024. Leme: Mizuno, 2025, p. 58.

[66] *Ibidem*, p. 58.

[67] BELANDI, Caio. População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024. **Agência IBGE Notícias**, Brasília, 29 ago. 2024.

órgão competente, normalmente à respectiva Procuradoria, para que seja promovida a cobrança judicial por meio da execução fiscal.

Dessa forma, conceitua-se a cobrança do crédito fiscal, como um procedimento próprio, concebido com o intuito de acelerar a satisfação coativa, em prol do interesse público que se reveste a cobrança das receitas de natureza eminentemente estatal[68].

Deste modo, o denominado processo de execução fiscal ou, simplesmente, execução fiscal é a cobrança judicial realizada, pelo ente federativo e por instituições autorizadas do débito não liquidado administrativamente.

Conclui-se, portanto, que as reflexões deste capítulo indicam que o dever de contribuir, a legitimidade tributária e os entraves da desatualização da Lei de Execuções Fiscais são elementos necessários para à análise do contexto jurisprudencial, recentemente, modificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e que afetou sobremaneira as execuções fiscais municipais.

[68] CHIMENTI, Ricardo Cunha; ABRÃO, Carlos Henrique; ÁLVARES, Manoel; BOTTESINI, Maury Ângelo; FERNANDES, Odmir. **Lei de Execução Fiscal comentada e anotada**: lei 6.830, de 22.09.1980: doutrina, prática, jurisprudência. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 37-38.

3 A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE EXECUÇÃO FISCAL

> "Legisladores, façam leis justas; magistrados, façam-nas executar religiosamente; que esta seja toda a vossa política, e dareis ao mundo um espetáculo desconhecido, o de um povo grande, livre e virtuoso."[69]
>
> (Maximilien Robespierre)

Este capítulo analisa a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal quanto à possibilidade de extinção de execuções fiscais de pequeno valor. Examina-se a ausência de consenso sobre o conceito de ínfimo valor, os precedentes que consideravam a matéria infraconstitucional e a mudança de entendimento decorrente dos Temas 109 e 292 de repercussão geral da Corte Constitucional. Nesse contexto, o protesto consolidou-se como protagonista na revisão do posicionamento da Corte, nos últimos anos.

Por fim, contextualiza-se o panorama crítico que resultou na necessidade de revisão jurisprudencial e a lacuna estratégica na ausência de parâmetros para gestão dos créditos decorrentes do julgamento.

A discussão crítica perpassará pelos fundamentos contestáveis apresentados nos votos dos Ministros e, por fim, pelas diretrizes que ancoraram as recentes deliberações, com a intenção de propostas para o enfrentamento do número excessivo de executivos fiscais.

3.1 Fundamentação teórica de "execução fiscal de ínfimo valor"

Para o entendimento da celeuma, inicialmente, é necessário adentrar na premissa do que deve ser considerada execução fiscal de pequeno valor, em face da ausência de um consenso na legislação, na jurisprudência e na doutrina.

Embora a Lei de Execução Fiscal seja silente quanto à especificação do limite mínimo para proposição de uma ação fiscal, em seu artigo 34, disciplinou o teto mínimo para recurso à segunda instância.

O denominado valor de alçada recursal significa que, se o montante devido (valor da causa) não atingir o valor de 50 (cinquenta) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), somente serão oponíveis embargos infringentes e de declaração ao Juízo local, constituindo uma exceção ao duplo grau de jurisdição. O teto de alçada, em março de 2025, correspondia a R$ 1.409,74.

---

[69] ROBESPIERRE, Maximilien. Discurso de Maximilien Robespierre – 17 de abril de 1792 a 27 de julho de 1794. *In*: FROMONT, Daniel (org.). **Projeto Gutenberg EBook de Discursos de Maximilien Robespierre**. *[S.l.]*: *[s.ed.]*, 2009.

Da mesma maneira, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não definiu quantitativamente nenhum parâmetro para fins de ajuizamento. No entanto, estabeleceu, no artigo 14, § 3°, II, que a renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

A exceção à regra refere-se ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança, contudo, não foram disciplinados quais dispêndios devem ser considerados nem como deveria ser realizado o cálculo.

Para Abraham[70], a ressalva é feita por força do princípio da eficiência[71].

3.2 A natureza difusa da definição de "pequeno valor"

Deste modo, inexistindo definição e quantificação uniformes, a concepção de "execução fiscal de pequeno valor" deve ser interpretada de acordo com sua natureza difusa.

A difusividade se apresenta em dois aspectos: primeiramente, no fato de que cada pessoa política instituiu ou deveria instituir uma legislação própria para definir as quantias que, embora devidas, não são cobradas ou enviadas para ajuizamento, em atenção à antieconomicidade da medida.

Em segundo plano, refere-se à consolidação do termo na prática jurídica, para designar processos extintos pelo Poder Judiciário em razão do valor da ação, sem critérios objetivos, com base na interpretação discricionária de cada Juízo.

3.3 A problemática do "pequeno valor" na abordagem infraconstitucional: delineamento conceitual e a heterogeneidade de critérios

Cada ente federado é responsável por estabelecer o valor que considera adequado.

No campo federal, a Lei n.° 10.522/2002, que dispõe sobre Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados (CADIN), determinou, em seu artigo 20, que serão arquivados os processos federais de responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), cujo valor deverá ser estabelecido em ato do Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

---

[70] ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 242.

[71] A este respeito, o TCU já eximiu a ANATEL de cobrar valores vencidos e não pagos de taxa de fiscalização de funcionamento cujos custos de cobrança seriam superiores aos valores a serem arrecadados (*Ibidem*, p. 242).

Trata-se da Portaria n.º 75/2012, que autorizou a não inscrição de débitos no valor de R$ 1.000,00 e o não ajuizamento no montante de R$ 20.000,00.

No Estado de São Paulo, a Resolução da Procuradoria-Geral do Estado n.° 9/2024 determinou que as dívidas de até 1.200 UFESPs, não serão distribuídas judicialmente, o que para o exercício de 2025, correspondia a R$ 44.736,00.

Por sua vez, a cidade de São Paulo, que ostenta o maior PIB entre todos os municípios brasileiros[72], por meio da Portaria n.º 178/2017, fixou o limite de R$ 5.000,00.

De outro lado, cidades paulistas de médio porte estabeleceram os seguintes valores: Ribeirão Preto, R$ 610,00, Sorocaba, R$ 800,00 e Bauru, R$ 1.000,00. Para um município de pequeno porte, como Borebi, a restrição está consolidada em R$ 330,00.

Tabela 1 - Valores e IDH

Órgão/Ente	Valor Mínimo para Ajuizamento	Habitantes	Índice Desenvolvimento Humano (IDH)
Federal – PGFN	20.000	203.080.756[73]	
Estadual – PGE –São Paulo	44.736	44.411.238[74]	0,806
Municipal – Ribeirão Preto/SP	610	698.642[75]	0,800
Municipal – Bauru/SP	1.000	379.146[76]	0,801
Municipal – Borebi/SP	330	2.713[77]	0,705

Fonte: Elaboração própria

A ilustração indica que as quantias restritivas são discrepantes entre as diversas pessoas políticas, mas entre as da mesma esfera, não são díspares, mantendo-se em uma faixa de valores similar. Não obstante, reputa-se importante consignar que tanto na legislação nacional quanto nos Tribunais, não existe definição de uma quantia unitária para o não ajuizamento a ser obedecido por todos os integrantes da Federação.

3.4 O entendimento do Supremo Tribunal Federal: questão infraconstitucional

3.4.1 Precedentes do STF e a extinção por ausência de interesse processual

A temática da extinção de execução fiscal de pequeno valor, por muito tempo, foi julgada pelo STF como matéria infraconstitucional. Interpretava-se que a questão cingia na adequação da legislação pertinente ao caso concreto, sem envolver ofensa direta à Constituição.

---

[72] PIB por município. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília, [s.d.].
[73] CIDADES e estados: Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília, [s.d.].
[74] CIDADES e estados: São Paulo. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília, [s.d.].
[75] CIDADES e estados: Ribeirão Preto. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília, [s.d.].
[76] CIDADES e estados: Bauru. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Brasília, [s.d.].
[77] *Ibidem.*

O precedente paradigmático que confirmou esse entendimento foi o recurso extraordinário n.° 240.250[78], sob a relatoria do Ministro Moreira Alves, ao assentar que a extinção por ausência de interesse processual não configurava impedimento ao livre acesso ao Poder Judiciário.

A par do Recurso n.º 240.250, o recurso extraordinário n.º 284.939[79], de idêntica relatoria, apreciado no ano subsequente, em 2000, complementou o primeiro ao agregar o fundamento da inexistência de afronta ao princípio da igualdade.

Consolidaram-se, então, duas teses: (i) a extinção de execuções fiscais de pequeno valor por ausência de interesse processual não viola o princípio da inafastabilidade da jurisdição; e (ii) a extinção é compatível com o princípio da igualdade, na medida em que distingue racionalmente créditos diminutos, cuja persecução implica custos desproporcionais, de créditos de valor usual, para os quais a tutela executiva permanece íntegra.

A justificativa do Relator resumiu-se ao fato de que são, portanto, situações desiguais que legitimam tratamento jurídico distinto[80], tendo sido a ementa[81] publicada em 03/05/2001.

Nestes termos, o entendimento era que se tratava de conteúdo infraconstitucional e que não infringia os princípios constitucionais do livre acesso à justiça e da igualdade.

3.5 O STF e a autonomia municipal: Tema 109 da Repercussão Geral (RG) do STF

[78] EMENTA: Execução fiscal. A única questão constitucional prequestionada, porque ventilada na decisão prolatada em embargos infringentes - as demais não o foram (súmulas 262 e 356) é a relativa ao livre acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da Carta Magna). É evidente, porém, que por ter sido julgada extinta a execução fiscal por falta do interesse de agir não se pode pretender, por se entender que não cabível no caso essa extinção, que a decisão judicial que a confirmou haja impedido o livre acesso ao Poder Judiciário. Recurso extraordinário não conhecido (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário 240.250/SP**. Relator Min. Moreira Alves, Brasília, 6 ago. 1999, p. 3).

[79] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário 284.939/SP**. Relator Moreira Alves, 28 nov. 2000.

[80] *Ibidem*, p. 6.

[81] EMENTA: Extinção de execução fiscal por falta de interesse de agir do autor. É evidente que, por ter sido julgada extinta a execução fiscal por falta do interesse de agir, não se pode pretender, sob o fundamento de que não é cabível no caso essa extinção, que a decisão judicial que a confirmou haja impedido o livre acesso ao Poder Judiciário (cfe. RE 240.250). De outra parte, esta Primeira Turma, ao julgar os RREE 225.564 e 217.952, decidiu que a alegação de violação ao artigo 2º da Constituição pela circunstância de a decisão recorrida haver extinto a execução fiscal pela falta de interesse do autor era alegação de ofensa indireta à Carta Magna, não dando margem, assim, ao cabimento do recurso extraordinário. Inexiste, também, ofensa ao princípio da igualdade (artigo 5º, "caput", da Constituição) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 296.056/SP**. Relator Sydney Sanches, Brasília, 21 jun. 2001).

Uma década depois, em decisões de primeiro grau, devidamente, respaldadas pela instância superior, milhares de processos *municipais* foram extintos, com fundamento no inexpressivo valor.

A distinção em relação aos casos anteriores residiu no fato de que esses julgamentos estavam embasados em leis estaduais, que estipulavam o teto mínimo autorizativo da dispensa da propositura da ação judicial para o próprio o Estado, entretanto, foram utilizadas para respaldar extinções de execuções fiscais municipais.

Dito de outra forma, os Juízos de primeiro grau extinguiam execuções fiscais municipais sob a justificativa do pequeno valor, utilizando como fundamento o parâmetro de quantia fixado em lei estadual.

3.5.1 O caso paradigmático do RE n.º 591.033

Diante dessa situação, coube ao STF enfrentar a questão, em sede de repercussão geral, nos autos do recurso extraordinário n.° 591.033[82], originário de execução fiscal em que foi atribuída a quantia de R$ 300,00, proposta pelo Município de Votorantim, Estado de São Paulo.

Ao se deparar com o valor da dívida, o juiz prolatou sentença extintiva, por falta de interesse de agir, diante do ínfimo valor, com fulcro em lei estadual.

A Fazenda Pública interpôs embargos infringentes, que foram rejeitados com fundamento em cinco postulados[83].

O primeiro baseou-se na antieconomicidade da medida, consolidada na ponderação de que o ***quantum*** devido, atualizado, não supriria os custos do Estado e, inversamente, o prosseguimento materializaria prejuízo causado aos cofres estaduais e à sociedade.

O segundo ponto consistiu na mera menção de que uma das condições da ação é o interesse de agir, sendo preciso concretizar a adequação e utilidade da pretensão pleiteada para que haja necessidade da atuação do Poder Judiciário.

Por conseguinte, o valor irrisório corporifica a falta de utilidade da ação. Além disso, considerou as mínimas possibilidades de a Fazenda receber seu crédito, ante a alta probabilidade de não localização do devedor ou de bens passíveis de penhora.

Por fim, assinalou que a cobrança deveria restringir-se à esfera administrativa.

---

[82] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 591.033/SP**. Relator Ellen Gracie, Brasília, 3 dez. 2010.

[83] *Ibidem*, p. 33-34.

A Fazenda interpôs recurso extraordinário[84] lastreado em oito premissas: Primeiramente, sustentou a existência de repercussão geral, ante a ofensa ao artigo 2º da Lei n.º 11.418/2006, a qual acarretou prejuízo direto e inequívoco à recorrente**.**

Em segundo lugar, demonstrou a infringência à garantia constitucional da separação de poderes**,** prevista no artigo 2º da Carta Magna, em alinhamento com a competência tributária exclusiva dos Municípios para a instituição de determinados impostos, conforme artigo 156 da Constituição Federal.

Desse modo, somente essa pessoa política tem a prerrogativa de renunciar, anistiar ou remir os tributos de sua titularidade, sendo vedada a ingerência externa nessa esfera de autonomia.

Outrossim, aduziu que a LRF, em seu artigo 14, inciso I, impôs limites expressos à atuação do Poder Público no que concerne à renúncia de receitas tributárias.

Adicionalmente, considerou incabível a fundamentação da decisão na Lei estadual n.º 4.468/1984, que autorizava o cancelamento de dívidas de qualquer natureza ou valor decorrentes de impostos extintos, portanto, não possuía o condão para julgar improcedente processo promovido pela Fazenda municipal.

No que tange aos valores envolvidos, argumentou que, à época dos fatos (outubro de 2007), o salário mínimo equivalia a R$ 380,00. Por essa razão, a eliminação do feito, cujo montante da causa era de R$ 300,00, não se coadunava com a realidade financeira municipal. Tal prática, além de causar dano patrimonial significativo, poderia induzir os contribuintes à inadimplência.

Por fim, pontuou a incoerência de relacionar a importância exigida ao custo do processo para o Estado, porquanto o que deve prevalecer é o interesse público.

O Juízo recebeu o recurso extraordinário e encaminhou os autos ao STF e, sequencialmente, iniciou-se a análise da repercussão geral pelo Plenário virtual[85].

3.5.2 A análise da Repercussão Geral no Plenário Virtual

À Ministra Ellen Gracie[86], como Relatora, coube analisar os requisitos da repercussão geral e, em seu juízo, considerou que estavam presentes a relevância econômica, política, social e jurídica da questão, justificando a manifestação da Corte para a pacificação da matéria.

---

[84] *Ibidem*, p. 36-48.

[85] TEMA 109 - Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*.

[86] PLENÁRIO virtual. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 13 set. 2008.

O Ministro Marco Aurélio[87] concordou com a Relatora e aprofundou o objeto em discussão ao elucidar os quatro pontos nevrálgicos da controvérsia: (i) o grande número de processos[88], considerando que a eficácia vinculante da decisão racionalizaria o trabalho judiciário, (ii) o questionamento quanto à garantia constitucional, e (iii) o acesso ao Judiciário, e, finalmente, a (iv) necessidade de análise da não satisfação de tributos na hipótese de valor mínimo[89].

Como resultado, a Ministra Ellen Gracie e os Ministros Marco Aurélio, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Eros Grau e Gilmar Mendes[90] votaram pelo reconhecimento da existência de repercussão geral, vencidos os Ministros Carlos Britto, Cármen Lúcia, Celso de Mello, Cezar Peluso e Menezes Direito, totalizando o placar de 6x5, a favor da repercussão geral.

Na sequência, em apertada síntese, o parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República, Dr. Wagner de Castro Mathias Netto[91], arrazoou pela imperatividade da falta de interesse público de agir, diante da inexistência de necessidade e adequação da pretensão deduzida pela municipalidade.

Concluiu que a via judicial não auferiria o devido proveito econômico visado, diante do custo do aparelho estatal.

3.5.3 Debates na sessão de julgamento

Em prosseguimento, na sessão de julgamento, o voto da Relatora[92] pautou-se na premissa de que, se o Município detém competência tributária para a instituição e cobrança do IPTU, nenhum outro ente político poderá dispor sobre esse crédito. Consequentemente, a Lei n.° 4.468/1984, estadual bandeirante, só poderia ser aplicada às dívidas correspondentes dos respectivos órgãos[93].

---

[87] *Ibidem.*

[88] A título de ilustração, o número de processos relacionados ao tema para devolução era de 2010 (dois mil e dez) (TEMA 109 - Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município. **Supremo Tribunal Federal**, *op. cit.*).

[89] PLENÁRIO virtual. **Supremo Tribunal Federal**, *op. cit*.

[90] TEMA 109 - Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município. **Supremo Tribunal Federal**, *op. cit*.

[91] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 591.033/SP**, *op. cit*., p. 178.

[92] *Ibidem*, p. 179-185.

[93] *Ibidem*, p. 181-182.

Ancorou-se, ainda, na competência exclusiva do Judiciário ao dispor que ao fisco resta apenas a notificação extrajudicial do contribuinte, inexistindo, portanto, instrumentos de expropriação à disposição deste[94].

Efetivamente, para Paulsen[95], o que caracterizará a execução como judicial será a imposição legal de ajuizamento da ação fiscal e a realização dos atos constritivos e de alienação de bens, por decisão e sob a autoridade do juiz. Deste modo, não existem alternativas para os entes em receber o correspondente devido senão a judicial.

Ainda, em seu voto, a Ministra Ellen Gracie teceu duas considerações: a legislação em tela, ao ser aplicada para fins de encerramento da execução fiscal municipal, constitui violação à competência tributária, atribuída pelo artigo 156, I, da Carta Magna.

Em segundo plano, deve ser reconhecido o acesso à jurisdição, afixado no artigo 5º, XXXV, também da CF, é fundamentou que houve uma ampliação das estruturas dos Juizados Especiais, nos âmbitos estaduais e federais, para abarcar demandas de caráter mínimo[96].

Quanto à alegação do Juízo de primeiro grau de que as execuções são, via de regra, infrutíferas[97], a Relatora entendeu que, se a Justiça é ineficaz, impende que o próprio Judiciário atue no sentido de buscar procedimentos mais efetivos, fazendo uso de meios mais ágeis[98]. Para tanto, o CNJ impôs a meta de redução de 20% do acervo das execuções fiscais.

Trouxe a razão o fato de que o magistrado confundiu a falta de interesse processual com o resultado econômico da ação[99]. Nessas considerações, deu provimento ao recurso extraordinário para o prosseguimento do processo.

Seguidamente, iniciaram-se os debates.

O Ministro Dias Toffoli[100] enriqueceu a discussão com um exemplo, ao lembrar que uma casa de alto padrão no bairro Lago Sul de Brasília era tributada a título de IPTU por volta de R$ 2.000,00 a R$ 3.000,00 anuais, em parcelas de aproximadamente R$ 200,00. Deste modo, na hipótese de provimento do recurso e diante da inexistência de outros instrumentos coercitivos, o Judiciário concederia uma "isenção" ao contribuinte.

---

[94] *Ibidem*, p. 182.
[95] PAULSEN. Leandro. **Execução Fiscal Administrativa**. *op. cit.*, p. 109.
[96] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 591.033/SP**, *op. cit.*, p. 182.
[97] *Ibidem*, p. 184.
[98] *Ibidem*, p. 184.
[99] *Ibidem*, p. 185.
[100] *Ibidem*, p. 190.

Ao ser lembrado pelo Presidente Ministro Cezar Peluso[101], de que, no caso em tela, a cobrança referia-se a quatro exercícios, o Ministro Dias Toffoli[102], sendo sucinto, arrematou: *a fortiori*, ninguém mais pagaria IPTU neste Brasil. Ninguém mais[103].

Continuou sua deliberação para explanar duas situações[104]: na época em que era Chefe da Advocacia-Geral da União, não se executavam as infrações do Instituto Nacional de Pesos e Medidas, pois eram multas de pequena monta[105], que não ultrapassavam R$ 1.000,00.

Destacou o caso de uma padaria multada por fraudar o peso do pão francês. Considerou, portanto, que a multa possui dois caracteres: o pecuniário e o pedagógico. Este, em algumas circunstâncias, assume papel crucial, traduzido, nesse registro, na proteção da concorrência do mercado.

O segundo relato[106], de extrema importância, refere-se ao ocorrido com um prefeito no interior de São Paulo que encaminhou à Câmara Municipal uma lei autorizando 50% de desconto no IPTU para a quitação até 31 de dezembro do respectivo ano.

Como resultado, no ano seguinte, metade da população não pagou o tributo na data aprazada. Consequentemente, a cidade enfrentou dificuldades para honrar suas contas.

Por sua vez, o Ministro Ricardo Lewandowski[107] recordou de sua atuação na magistratura paulista, ao julgar um prefeito processado por improbidade administrativa por ter deixado de cobrar o IPTU, por um período, consequentemente, é preciso enfatizar que as autoridades devem ser diligentes nessa seara.

3.5.4 Críticas iniciais à gestão fiscal e à responsabilidade dos entes públicos

À luz do trecho citado, cabe tecer algumas considerações sobre as palavras do Ministro Dias Toffoli, que embasam uma análise crítica sobre do aspecto legislativo.

O artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) considera requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. E impõe, como sanção para o descumprimento deste comando, a vedação ao recebimento de transferências voluntárias.

---

[101] *Ibidem*, p. 190.
[102] *Ibidem*, p. 190.
[103] *Ibidem*, p. 190.
[104] *Ibidem*, p. 191.
[105] *Ibidem*, p. 191.
[106] *Ibidem*, p. 191.
[107] *Ibidem*, p. 194.

Abraham[108] tece críticas à não instituição e cobrança de impostos por parte de diversos municípios, que passam a se apoiar exclusivamente no financiamento dos recursos advindos da repartição constitucional das receitas tributárias.

Muito embora a LRF retrate a preocupação com as receitas públicas, a sanção ao descumprimento da conduta é considerada branda[109] em relação ao administrador.

Com equivalência, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) considera, em seu artigo 10, no inciso X, ser ato de improbidade administrativa agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, ou que cause lesão ao erário por qualquer ação ou omissão dolosa.

O Tribunal de Justiça do Ceará julgou a conduta de um prefeito, por negligência na arrecadação de tributo ou renda, por ter deixado de realizar inscrições na dívida ativa e de executar valores devidos ao erário municipal em 2002.

A decisão foi pela absolvição, fundamentada na ausência de provas, do dolo específico e do prejuízo efetivo ao erário, elementos imprescindíveis à configuração do ato típico de improbidade administrativa capitulado no artigo 10, inciso X, da Lei nº 8.429/1992[110].

Destarte, constrói-se a crítica de que, enquanto a sanção da LRF é considerada leniente, a LIA dificulta a condenação devido à exigência de dolo específico, de modo que inexiste na legislação uma sanção apta a impedir a negligência na condução do crédito público.

No âmbito do relatado pelo Ministro Dias Toffoli acerca dos descontos, é necessário complementar a crítica para as situações em que é legítimo à autoridade administrativa utilizar mecanismos para diminuir o acervo da dívida ativa. Nesses casos, é preciso planejar os benefícios e isenções a serem concedidos, para evitar injustiças em relação ao contribuinte que honrou seus compromissos fiscais no prazo e para desestimular futuras inadimplências.

O artigo 14 da LRF limita a liberdade do administrador público para conceder incentivos fiscais sem qualquer controle[111], ao impor limites, prazos e condições para tanto. As exigências para a realização de gastos e a concessão de desonerações fiscais

---

[108] ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**, *op. cit*., p. 227.
[109] *Ibidem,* p. 229.
[110] TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ. Terceira Câmara Direito Público. **Apelação Cível nº 0007178-46.2013.8.06.0181**. Relator Joriza Magalhães Pinheiro, Fortaleza, 23 out. 2023.
[111] ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**, *op. cit*., p. 239.

justificam-se porque, por muito tempo, a irresponsabilidade do administrador público ensejava práticas extremamente danosas às contas públicas[112].

Os denominados Programas de Recuperação Fiscal (REFIS) são amplamente utilizados pelos entes federados por autorizarem a concessão de benefícios aos devedores, por meio de parcelamentos com prazos estendidos, bem como reduções dos valores devidos em juros e multas[113].

Na prática, são concedidos descontos nas multas e juros dos tributos, mas, devem ser coibidos abatimentos no valor originário da dívida, para não prejudicar os contribuintes que arcaram com o pagamento na data do vencimento.

Estudos realizados por Paes[114] revelam que a concessão de parcelamentos reduz a propensão de o contribuinte pagar os impostos de maneira significativa, ocasionando, em segundo plano, danos à boa cultura de pagamento de tributos[115].

Da mesma maneira, concluiu que o Refis permitiu que contribuintes com condições de pagar a integralidade da dívida o façam com descontos, o que torna o resultado arrecadatório do programa negativo, ou seja, instaura-se uma cultura procrastinatória e resistente ao pagamento dos débitos de modo tempestivo e integral por parte dos contribuintes[116].

Apesar dos estudos, a prática permanece a título de exemplo, no Estado de São Paulo, estava em vigor, até 27 de fevereiro de 2026, o programa Acordo Paulista[117], para desconto na multa e nos juros de até 75% de vários impostos e multas.

Por sua vez, em Sorocaba, o "Mega Refis" permitiu o pagamento de débitos municipais com até 100% de desconto na multa e parcelamento em 320 vezes para dívidas superiores a 1 milhão[118].

---

[112] *Ibidem*, p. 239.

[113] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**: a revolução dos dados na administração tributária. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2024, p. 355.

[114] PAES, Nelson Leitão. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 323-350, abr./jun. 2014, p. 325.

[115] AES, Nelson Leitão. O parcelamento tributário e seus efeitos sobre o comportamento dos contribuintes. **Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia**, Niterói, v. 23, n. 2, p. 345-363, maio/ago. 2012, p. 361.

[116] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**, *op. cit.*, p. 355.

[117] GOVERNO de SP lança Acordo Paulista voltado a dívidas de ICMS, IPVA, ITCMD e multas do Procon. **Agência SP**, São Paulo, 8 set. 2025.

[118] As condições do "MEGA Refis" são para pagamento à vista, o desconto é de 100% na multa e de 95% nos juros de mora. Entre duas e três parcelas, é de 90% da multa e dos juros; entre quatro e 12 parcelas, 80% de redução da multa e dos juros; entre 13 e 24 parcelas, 60% de redução da multa e dos juros; entre 25 e 36 parcelas, 55% de redução da multa e dos juros; entre 37 e 48 parcelas, 50 % de redução da multa e dos

As concessões de REFIS, no entanto, devem ser fiscalizadas pelos Tribunais de Contas enquanto não há uma atitude efetiva do Congresso Nacional em relação à normatização de regras específicas e à responsabilização dos chefes dos Executivos ante a boa ou má gestão do estoque da dívida.

3.5.5 Os alertas dos Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso

Prosseguindo com os debates, em outra seara, o Ministro Gilmar Mendes[119] advertiu sobre o grande acúmulo de execuções fiscais no Tribunal paulista. Sugeriu que a Corte pensasse sobre o tema, já que não havia resultados positivos. Pelo contrário, o êxito desses processos era de menos de 1%, o que lhe causava enorme constrangimento[120] [121].

Asseverou que compreendia a decisão proferida pelo juiz de primeira instância, ao extinguir o processo, mas qualificou-a como arbitrária diante da realidade municipal. Ele ponderou[122] que as forças financeiras das unidades federadas são díspares e que a situação dos mais de 5.000 municípios brasileiros difere significativamente da estadual, devendo ser devidamente considerada.

Expôs[123], ainda, que o CNJ aprovou, alternativamente, o protesto, que adjetivou como polêmico.

Por fim, o Ministro Cesar Peluso[124] ressalvou que a questão em tela diz respeito à existência ou não de interesse processual e que essa matéria, por ser processual, é absolutamente infraconstitucional.

Explicou[125], ainda, que no caso em estudo o ponto foi factual e, portanto, não era necessário o julgamento pelo STF, pois as revalidações do valor econômico do tributo na data do ajuizamento, bem como a realidade econômica e social municipal poderiam ser analisadas pelo Juízo de primeiro grau ou pelo respectivo Tribunal.

---

juros; 49 e 60 parcelas, 40% de redução da multa e dos juros; entre 61 e 240 parcelas e 30% de redução da multa e dos juros (ALVES, Michelle. Prefeitura inicia "MegaRefis" para pagamento de débitos municipais com descontos de até 100% na multa e parcelamento em até 320 vezes. **Prefeitura de Sorocaba**, Sorocaba, 2 jun. 2025).

[119] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 591.033/SP**, *op. cit.*, p. 195.

[120] *Ibidem*, p. 196.

[121] *Ibidem*, p. 195.

[122] *Ibidem*, p. 196.

[123] *Ibidem*, p. 196.

[124] *Ibidem*, p. 203.

[125] *Ibidem*, p. 203.

Da mesma forma, criticou[126] o fato de a Corte julgar uma ação de quantia tão baixa sendo que a Constituição reservou matérias importantes para a Corte Constitucional. Feitas essas devidas ressalvas, ambos os Ministros acompanharam o voto da Relatora.

3.5.6 Proteção da autonomia municipal

Com efeito, por unanimidade, o Tribunal deu provimento ao recurso extraordinário[127], restando estabelecido que:

> Compete exclusivamente ao Município legislar sobre os aspectos da respectiva norma tributária impositiva, sobre eventuais desonerações, parcelamentos, moratórias e sobre qualquer outro aspecto que tenha repercussão na sua cobrança. Por conseguinte, a ele não se aplica legislação estadual ou federal que autorize a não inscrição em dívida ativa ou o não ajuizamento de débitos de pequeno valor[128].
> Tema 109: Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município.
> 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.
> 1. O Município é ente federado detentor de autonomia tributária, com competência legislativa plena tanto para a instituição do tributo, observado o art. 150, I, da Constituição, como para eventuais desonerações, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição.
> 2. As normas comuns a todas as esferas restringem-se aos princípios constitucionais tributários, às limitações ao poder de tributar e às normas gerais de direito tributário estabelecidas por lei complementar.
> 3. A Lei nº 4.468/84 do Estado de São Paulo - que autoriza a não-inscrição em dívida ativa e o não-ajuizamento de débitos de pequeno valor - não pode ser aplicada a Município, não servindo de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária.
> 4. Não é dado aos entes políticos valerem-se de sanções políticas contra os contribuintes inadimplentes, cabendo-lhes, isto sim, proceder ao lançamento, inscrição e cobrança judicial de seus créditos, de modo que o interesse processual para o ajuizamento de execução está presente.
> 5. Negar ao Município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico viola o direito de acesso à justiça. 6. Sentença de extinção anulada. 7. Orientação a ser aplicada aos recursos idênticos, conforme o disposto no art. 543-B, § 3º, do CPC.

---

[126] *Ibidem*, p. 204.
[127] *Ibidem*, p. 205.
[128] TEMA 109 - Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município. **Supremo Tribunal Federal**, *op. cit.*

Nestes termos, a jurisprudência foi alterada para especificar que a execução fiscal municipal não pode ser extinta pelo pequeno montante, com alicerce em legislação estadual.

3.6 O Tema 292 RG do STF: o tratamento das execuções fiscais federais

Por seu turno, simultaneamente, em termos cronológicos, o STF defrontou-se igualmente com o cenário de encerramento dos processos de cobrança fiscal da União, baseado em normativa federal restritiva de quantia mínima para ajuizamento. Questão enfrentada pela Corte por intermédio do Tema 292[129].

O caso concreto adveio do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, após a extinção dos autos, com base nas Leis ns.° 9.469/1997 e 10.522/2002, artigo 20 e na Portaria MF n.º 49/2004, por inexistência de interesse de agir da União, em virtude de o montante devido ser inferior a R$ 10.000,00[130].

A Fazenda Nacional recorreu do acórdão em virtude das ofensas aos artigos 5º, incisos XXXV, princípio do acesso à justiça, LIII, princípio do juiz natural, LIV, princípio do devido processo legal e LV, princípio do contraditório e da ampla defesa, bem como aos artigos 93, inciso IX, princípio da motivação das decisões judiciais e 150, inciso II, princípio da isonomia tributária, todos da Carta Federal[131].

Indicou como fundamentos para a análise da repercussão geral as previsões orçamentárias e receitas públicas, além, dos excessivos números de ações ajuizadas em todo o país[132].

No mérito, postulou pela ausência de fundamentação das matérias suscitadas nos embargos de declaração, em virtude da extinção do processo ter ocorrido em sede de apelação pelo Tribunal e não por sentença no primeiro grau.

Para complementar, sustentou que o artigo 20 da Lei n.º 10.522/2002 faculta à Fazenda Nacional a execução ou não do crédito, não sendo deliberada a extinção da ação[133], como foi julgado no Tribunal.

---

[129] Extinção de execução fiscal da União por falta de interesse de agir, em razão do valor irrisório do débito, com base em legislação federal. (TEMA 292 - Extinção de execução fiscal da União por falta de interesse de agir, em razão do valor irrisório do débito, com base em legislação federal. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*).

[130] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 611.231**. Relator Ellen Gracie, Brasília, *[s.d.]*.

[131] *Ibidem*, p. 232-246.

[132] *Ibidem*, p. 232-246.

[133] *Ibidem*, p. 232-246.

Após analisar os autos, nomeado pelo *leading case* RE n.° 611.231, a Ministra Relatora Ellen Gracie[134] observou que ambas as Turmas da Corte eram firmes no entendimento de que não é cabível recurso extraordinário para a discussão de exaurimento de execuções fiscais advindas da União, com fundamento na legislação federal, em razão do valor irrisório, por se tratar de matéria infraconstitucional, e votou pela ausência de repercussão geral.

No Plenário Virtual, por maioria de votos, recusou-se o recurso extraordinário, por ausência de repercussão geral, por não se tratar de matéria constitucional.

Participaram da votação as Ministras Ellen Gracie, Cármen Lúcia e os Ministros Ricardo Lewandowski, Joaquim Barbosa, Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Celso de Mello, Cezar Peluso e Ayres Britto, vencido o Ministro Marco Aurélio[135] [136].

Destarte, o Plenário do STF, por ocasião do julgamento do Tema 292[137] decidiu que:

> A questão da extinção de execuções fiscais, por falta de interesse de agir do ente político credor, em razão do valor do débito executado ser irrisório, tem natureza infraconstitucional e a ela são atribuídos os efeitos da ausência de repercussão geral, nos termos do precedente fixado no RE n. 584.608, rel. a Ministra Ellen Gracie, DJe 13/03/2009[138].

Desse modo, em relação aos executivos extintos ajuizados pela Fazenda Nacional, era aplicado o Tema 292[139], ou seja, tratava-se de questão de índole infraconstitucional.

---

[134] PLENÁRIO virtual - Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 611231. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 7 abr. 2010.

[135] "O Plenário desta Corte, no julgamento do Tema 292 (RE 611.231RG, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJe de 27/8/2010), afastou a repercussão geral da matéria em que se debatia a extinção de execução fiscal da União por falta de interesse de agir, em razão do valor irrisório do débito, com base em legislação federal, por não se tratar de matéria constitucional" (TEMA 292 - Extinção de execução fiscal da União por falta de interesse de agir, em razão do valor irrisório do débito, com base em legislação federal, *op. cit.*).

[136] PLENÁRIO virtual - Execução Fiscal – valor inferior a dez mil reais – extinção do processo – jurisdição – inciso xxxv do artigo 5º da Constituição Federal – ausência de manifestação do Procurador da Fazenda – Recurso Extraordinário – Repercussão Geral revelada. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 4 ago. 2010.

[137] TEMA 292 - Extinção de execução fiscal da União por falta de interesse de agir, em razão do valor irrisório do débito, com base em legislação federal, *op. cit.*

[138] *Ibidem*.

[139] AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. VALOR IRRISÓRIO DO DÉBITO. REPERCUSSÃO GERAL REJEITADA PELO PLENÁRIO VIRTUAL TEMA 292 RE 611.231-RG. Decisão: Trata-se de agravo de instrumento interposto pela UNIÃO, contra decisão que negou seguimento ao recurso extraordinário em que se discute a extinção de execução fiscal por falta de interesse de agir, em decorrência do valor irrisório do débito. O agravo não merece ser conhecido. A controvérsia sub examine já foi objeto de análise desta Suprema Corte, nos autos do RE 611.231-RG, de relatoria da Min. Ellen Gracie, DJe de 27.8.2010, oportunidade em que o Plenário Virtual rejeitou a repercussão geral da matéria, em decisão assim ementada: "TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. VALOR IRRISÓRIO DO DÉBITO. APLICAÇÃO DOS EFEITOS DA AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO

O Tema 660[140], da mesma forma, era utilizado para respaldar o de n.° 292.

Em síntese, estipulava que a ofensa aos princípios da legalidade, do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório, dos limites da coisa julgada ou da prestação jurisdicional, quando depender de análise de legislação infraconstitucional para serem reconhecidos, não configuram afronta direta à Constituição Federal.

Por outro lado, para os casos de extinção de executivos municipais baseados em lei estadual, aplicava-se o Tema 109. Vale dizer, nesse caso, estava presente a ofensa aos princípios constitucionais: (i) da competência tributária do ente municipal, e (ii) da garantia do acesso à Justiça.

3.7 A legislação do protesto da dívida ativa e sua consolidação jurisprudencial

3.7.1 Do entendimento do STJ à validação constitucional: a Lei n.º 12.767/2012 e a ADI n.º 5.135

Para compreender os desdobramentos dos avanços jurisprudenciais, é imprescindível, neste momento, recordar a manifestação do Ministro Dias Toffoli[141], em razão do julgamento do Tema 109, em que mencionou inexistir outros instrumentos coercitivos a cargo da Fazenda, a não ser o ajuizamento. A isto acresce o pronunciamento do Ministro Gilmar Mendes[142], que qualificou o protesto como uma questão polêmica.

Em contrapartida, torna-se imperioso mencionar que, à época, em 2012, o Superior Tribunal de Justiça (STJ)[143] entendia ser incabível o protesto da certidão de dívida ativa. Portanto, os entes federados não podiam protestar seus títulos.

GERAL TENDO EM VISTA TRATAR-SE DE DIVERGÊNCIA SOLUCIONÁVEL PELA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL." NÃO CONHEÇO do agravo de instrumento com fundamento no artigo 21, § 1º, do RISTF. Publique-se. Intimações necessárias Brasília, 28 de fevereiro de 2013. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 611.231**, *op. cit.*).

[140] Violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando o julgamento da causa depender de prévia análise da adequada aplicação das normas infraconstitucionais. Extensão do entendimento ao princípio do devido processo legal e aos limites da coisa julgada.
Alegação de cerceamento do direito de defesa. Tema relativo à suposta violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal. Julgamento da causa dependente de prévia análise da adequada aplicação das normas infraconstitucionais. Rejeição da repercussão geral. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 748371 RG**. Relator Gilmar Mendes, Brasília, 6 jun. 2013.).

[141] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 591.033/SP**, *op. cit.*, p. 190.

[142] *Ibidem*, p. 196.

[143] A título de ilustração: não é cabível a utilização do protesto para cobrança de dívida constante de certidão de dívida ativa, tendo em vista que a referida certidão goza de presunção relativa de liquidez e certeza, com efeito de prova pré-constituída, dispensando que a Administração demonstre, por outros meios, a impontualidade e o inadimplemento do contribuinte, conforme precedentes deste Tribunal.
AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. CDA. PRESUNÇÃO DE CERTEZA E LIQUIDEZ. PROTESTO. DESNECESSIDADE. PRECEDENTES.

A conjuntura ganhou outros contornos com a promulgação do diploma legal n.° 12.767/2012[144], que autorizou a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações públicas a efetuar o protesto das certidões de dívida ativa.

Contudo, somente em 2018, com o julgamento da ADI n.° 5.135[145], foi confirmada a higidez constitucional da Lei n.° 12.767/12, validando o protesto da certidão de dívida ativa pelas Fazendas Públicas.

Na compilação realizada por Rafael Fonseca[146] sobre a ADI telada, afirmou-se a adequação por se tratar de mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal, ao passo que a necessidade decorreria da eficiência da Administração Tributária, se comparada ao executivo fiscal.

Por seu turno, o STJ, pela Segunda Turma[147], superou o entendimento anterior ao considerar que o protesto poderia ser utilizado como alternativa para a cobrança,

---

VERBETE N. 83 DA SÚMULA DO STJ. JULGAMENTO MONOCRÁTICO. AUTORIZAÇÃO DADA PELO ART. 557 DO CPC. AGRAVO IMPROVIDO. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Segunda Turma. **AgRg REsp 1.277.348/RS**. Relator Cesar Asfor Rocha, Brasília, 5 jun. 2012).

[144] A alteração legislativa ocorreu no artigo 25, da Lei 12.767/2012 que dispôs sobre as concessões se serviço público. Nesse sentido estabelece o artigo. 25 que a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas (BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]).

[145] Ementa: Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade. 1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material. 2. Em que pese o dispositivo impugnado ter sido inserido por emenda em medida provisória com a qual não guarda pertinência temática, não há inconstitucionalidade formal. É que, muito embora o STF tenha decidido, na ADI 5.127 (Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 15.10.2015) (...) 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Fixação da seguinte tese: "O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política." (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 5.135**. Relator Roberto Barroso, Brasília, 09 nov. 2016.).

[146] FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Sistema multiportas no Novo Código de Processo Civil e a crise da execução fiscal**, *op. cit*., p. 126.

[147] A título de exemplificação tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Seção. **REsp n. 1.686.659/SP**. Relator Herman Benjamin, Brasília, 28 nov. 2018).

abrangendo todos e quaisquer títulos ou documentos de dívida, não sendo mais, atrelado apenas aos títulos cambiariformes.

3.7.2 A uniformização da jurisprudência no STJ: O RE n.º 1.686.659 e o Tema 777 RG do STF

No intuito de uniformizar as decisões no STJ, no julgamento do RE n.° 1.686.659[148], na qualidade de recurso repetitivo, foi autorizado, definitivamente, o protesto do título fiscal, convalidado pelo Tema 777[149].

Em resumo, no contexto temporal que se estende de 2012 (edição da lei) até 2018 (julgamento da constitucionalidade do protesto da CDA), as extinções das execuções fiscais de pequena monta eram julgadas pelos Temas 109 e 292 do STF, os quais orientavam a solução jurisdicional dessas demandas.

O contexto fático, no ano de 2018 era, por sua vez, complexo[150].

Ao analisar os dados coletados e sistematizados na publicação Justiça em Números, do CNJ, Rafael Fonseca[151] evidencia a gravidade do quadro ao compilar que os processos de execução fiscal, representavam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 73% das execuções não findas no Poder Judiciário.

A taxa de congestionamento estava na ordem de 90%, o que significa que, de cada 100 processos dessa espécie que tramitaram no exercício judiciário de 2018, apenas 10 tiveram desfecho, com a baixa processual. Em termos quantitativos, 85% das execuções fiscais estavam concentradas na Justiça Estadual, sendo que o restante era de competência da Justiça Comum Federal[152].

Na consulta ao sítio eletrônico do CNJ para as estatísticas do Poder Judiciário, disponibilizadas somente a partir de 2020, a taxa de congestionamento bruta de execuções fiscais[153], para este ano, de IPTU, era de 94,89% e em 2021, era de 90,60%. Por sua vez, para a Taxa de licenciamento de estabelecimento estava consubstanciada em 99,08% para 2020 e, em 2021, alcançou o percentual de 99,05%[154].

---

[148] *Ibidem*.
[149] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 777**. Legalidade do protesto da CDA, no regime da Lei 9.492/1997. Relator Herman Benjamin, Brasília, 28 nov. 2018.
[150] FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Sistema multiportas no Novo Código de Processo Civil e a crise da execução fiscal**, *op. cit.,* p. 123.
[151] *Ibidem*, p. 123.
[152] *Ibidem*, p. 123.
[153] A taxa de congestionamento bruta de execuções fiscais significa o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do perído-base em relação ao total que tramitou em um ano. A taxa é calculada pela fórmula (Casos pendentes + Processos baixados).
[154] ESTATÍSTICAS do Poder Judiciário. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, *[s.d.]*.

O total de execuções fiscais municipais em 31 de dezembro de 2020 era de 10.197.888 autos e em 2021, era de 10.233.226[155]processos.

Como exposto pelos relatórios do CNJ, a circunstância desvelava um panorama caótico, mesmo com o protesto apresentando resultados satisfatórios.

Por conseguinte, esse instrumento, anteriormente fonte de divergências, necessitava ter seu lugar reconhecido como tábua de salvação, constituindo o pressuposto necessário para retomar a discussão de como reduzir tais números. Desse modo, tornou-se pertinente ao STF proceder à reanálise da matéria relativa ao Tema 109.

O presente capítulo analisou a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca da possibilidade de extinção de execuções fiscais de pequeno valor, destacando o papel do protesto da certidão de dívida ativa como instrumento central nessa transformação.

Em síntese, a necessidade de revisão jurisprudencial e de redução do número de processos fiscais era indicativa de que a opção pela desjudicialização fiscal era iminente.

[155] *Ibidem*, p. 206.

4 O TEMA 1.184 RG do STF: NOVA DIRETRIZ INTERPRETATIVA DO STF SOBRE EXTINÇÃO DE CRÉDITOS FISCAIS DE BAIXO VALOR

> "(...) como acontece relativamente aos preceitos relativos aos direitos, liberdades e garantias fundamentais que, por serem sempre directamente aplicáveis, podem ser, todavia, inexequíveis, se aos mesmos faltar o adequado suporte organizacional, procedimental ou processual para o seu exercício."[156]
>
> (José Casalta Nabais)

Este capítulo analisa o julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.355.208, que consolidou o Tema 1.184 de Repercussão Geral na Suprema Corte. Examina-se o caso paradigmático do Município de Pomerode/SC, que motivou a revisão do Tema 109.

Serão apresentados os fundamentos dos votos dos Ministros, os debates sobre eficiência administrativa e o papel do protesto como requisito prévio ao ajuizamento.

Demonstra-se como a decisão estabeleceu diretrizes para a extinção de execuções fiscais de ínfimo valor, inaugurando uma nova fase na gestão dos créditos tributários municipais, que será aprofundada na segunda parte desta dissertação.

4.1 O caso paradigmático do RE n.º 1.355.208

Os números significativos da demanda fiscal evidenciavam a premente necessidade de adoção de providências, o que tornou pertinente que a Corte Constitucional procedesse à reanálise da matéria.

Para esse propósito, o marco fulcral foi cristalizado pelo julgamento do recurso extraordinário n.º 1.355.208[157], referente à cobrança fiscal proveniente de Pomerode, Santa Catarina, com o valor da causa de R$ 528,41.

---

[156] NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**, *op. cit.*, p. 156.

[157] EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: POSTERIOR AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 591.033 (TEMA N. 109). INEXISTÊNCIA DE DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTOS EXPOSTOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE DO TEMA N. 109 DA REPERCUSSÃO GERAL: INAPLICABILIDADE PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE POSSIBILITOU PROTESTO DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Ao se extinguir a execução fiscal de pequeno valor com base em legislação de ente federado diverso do exequente, mas com fundamento em súmula do Tribunal catarinense e do Conselho da Magistratura de Santa Catarina e na alteração legislativa que possibilitou protesto de certidões da dívida ativa, respeitou-se o princípio da eficiência administrativa. 2. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear as práticas administrativas e financeiras na busca do atendimento do interesse público. Gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida. 3. O acolhimento de outros meios de satisfação de créditos do ente público é previsto na legislação vigente, podendo a pessoa federada valer-se de meios administrativos para obter a satisfação do que lhe é devido. 4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento com proposta da seguinte tese com repercussão geral: "É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência

Em primeira instância, a sentença[158] decretou a finalização dos autos, sem resolução do mérito, com fundamento no artigo 485, VI, do CPC, pela ausência de interesse processual, embasada, no artigo 2º, II, da Lei Estadual n.º 14.266/2007 e, artigo 2º, §3º, da Resolução n.º 02/2008 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, além da Súmula 22 do TJSC.

Também foi considerada a possibilidade de a Fazenda Municipal utilizar o protesto autorizado pela Lei n.º 12.767/2012, corroborada pelo Tema Repetitivo 777.

À decisão, acresceram-se as premissas de que a extinção não acarretaria a remissão ou a exclusão da exigibilidade do crédito tributário, sendo possível realizar novo ajuizamento.

Para a nova propositura da ação era necessário que: o débito atingisse valor superior ao mínimo legal, sendo permitida a reunião com outras dívidas contemporâneas ou posteriores; ou que a Fazenda Municipal comprovasse a iminência de prescrição do crédito, caracterizando-se, assim, o legítimo interesse de agir.

Em sede de recurso extraordinário[159], foram destacados três eixos de argumentos.

Debutadas as razões que fundamentaram o Tema 109, especialmente a violação do direito da sociedade à efetiva destinação dos valores objeto da execução aos cofres públicos, em consonância com o disposto no artigo 1º, inciso II, da Carta Magna.

Somado a isso, assinalou-se que, embora as dívidas fossem consubstanciadas em quantias pequenas, eram numerosas: aproximadamente 56,04% dos contribuintes eram devedores de montantes abaixo de R$ 1.000[160]. Nessa linha, a ausência de cobrança poderia acarretar uma possível inadimplência, devendo ser considerado o fator educativo.

A Procuradoria confirmou, ainda, que realizou tentativas de cobrança extrajudicial e, em muitos casos, enviou os títulos para protesto, sendo tais diligências infrutíferas.

Após os trâmites processuais, em 26/11/2021, a Corte Suprema apreciou a repercussão geral, recebendo o Tema o número 1.184[161].

4.2 A análise da Repercussão Geral no Plenário Virtual

---

administrativa". (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 1355208/SC**. Relator Cármen Lúcia, Brasília, 19 dez. 2023).

[158] *Ibidem*.

[159] *Ibidem*, p. 40-54.

[160] A título de ilustração constou nos autos que o Município Recorrente possuia 2.807 contribuintes devedores e destes 1.571 contribuintes deviam valores abaixo de R$ 1.000,00 (mil reais), ou seja, abaixo de 1 (um) salário mínimo. (*Ibidem*, p. 52).

[161] *Ibidem*.

Ao ser votada a matéria no plenário virtual, o Ministro Luiz Fux[162] compreendeu que, em decorrência, da superveniência de alteração legislativa, era necessário avaliar se o protesto da certidão de dívida ativa (CDA) seria fator para afastar o precedente firmado no Tema 109.

Ao invocar a tríade dos princípios da inafastabilidade da jurisdição, da separação dos poderes e da autonomia dos entes federados, reconheceu a densidade constitucional da controvérsia.

Emergiu, noutro giro, a incontestável evidência da profusão de milhares de recursos análogos, alçado, portanto, o requisito quantitativo[163]. De igual forma, o requisito qualitativo foi auferido, ao ser comprovada a existência de julgamentos divergentes sobre a matéria no STF[164] [165].

Como resultado, o Plenário[166], por unanimidade, votou pelo reconhecimento da repercussão geral (RG).

---

[162] PLENÁRIO virtual - Recurso Extraordinário. Representativo da controvérsia. Tributário e Processual Civil. Execução Fiscal. Município. Extinção por falta de interesse de agir. Baixo valor. Onerosidade da ação judicial e possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa. Lei 12.767/2012. Controvérsia sobre a aplicabilidade do Tema 109. RE 591.033. Multiplicidade de Recursos Extraordinários. Papel uniformizador do Supremo Tribunal Federal. Relevância da questão constitucional. Manifestação pela existência de Repercussão Geral. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 4 nov. 2021.

[163] Convém anotar as razões da decisão: Sobre o requisito quantitativo, estão conclusos nesta 2ª Vice-Presidência aproximadamente 10 (dez) Recursos Extraordinários, ao passo que, pelo menos outros 30 (trinta) foram devolvidos pela Suprema Corte para aplicação do Tema 109/STF.
Demais disso, a temática revela potencial impacto em outros casos, tendo em vista a multiplicidade de recursos sobre essa específica questão constitucional, como revela simples pesquisa de jurisprudência, que aponta para diversos julgados desta Suprema Corte, seja no campo unipessoal ou colegiado. Não se deve ignorar tampouco que a discussão é passível de ser reproduzida no âmbito dos demais Municípios da Federação (*Ibidem*).

[164] Com efeito, a Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, afastando a aplicabilidade da tese firmada no Tema 109 em casos como o presente, assentou que a solução da controvérsia demandaria a análise da legislação infraconstitucional. Nesse sentido, confiram-se o ARE 1.328.896-AgR, o ARE 1.333.750-AgR, o ARE 1.328.898-AgR e o ARE 1.333.180-AgR, todos da relatoria do Min. Alexandre de Moraes. Por outro lado, verifico a existência de decisões monocráticas, também em casos idênticos, que prestigiam o entendimento consubstanciado no Tema 109 da sistemática da repercussão geral, seja para devolução dos autos à origem, a fim de aplicação do disposto no artigo 1.036 do Código de Processo Civil, seja para dar provimento ao recurso extraordinário e determinar o prosseguimento da execução fiscal. Nesse sentido: ARE 1.342.226, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 30/9/2021; ARE 1.339.979, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 2/9/2021; ARE 1.332.758, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 16/7/2021; ARE 1.333.741, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 23/7/2021; ARE 1.333.035, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 4/8/2021 e ARE 1.333.039, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 6/8/2021.) (*Ibidem*).

[165] Nesse sentido: ARE 1.342.226, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 30/9/2021; ARE 1.339.979, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 2/9/2021; ARE 1.332.758, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 16/7/2021; ARE 1.333.741, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 23/7/2021; ARE 1.333.035, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 4/8/2021 e ARE 1.333.039, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 6/8/2021. (*Ibidem*).

[166] Extraordinário: Representativo da tributação e Processual Civil. Execução Fiscal. Município. Extinção por falta de interesse de agir. Baixo valor. Onerosidade da ação judicial e possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa. Lei 12.767/2012. Controvérsia sobre a aplicabilidade do Tema 109. RE 591.033. Multiplicidade de recursos extraordinários. Papel uniformizador do Supremo Tribunal Federal. Relevância da questão constitucional. Manifestação pela existência de recurso controvérsia. Repercussão Geral (RE 1355208 RG, Rel. Ministro Presidente, Tribunal Pleno, j. 25-11-2021, DJe 02-12-2021) (TEMA 1184 -

Em prosseguimento, cinco entidades requereram o ingresso nos autos, na qualidade de *amicus curiae*, os Municípios de São Paulo[167], Joinville[168] e Porto Alegre[169], a União, pela Fazenda Nacional[170] e a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais Brasileiras (ABRASF)[171].

Outrossim, conferiu-se o *status* de "amigos da corte" apenas à União e ao Município de São Paulo[172].

Em seguida, sobreveio a manifestação do Procurador Geral da República[173] que, em síntese, ressaltou que o interesse em agir constitui condição da ação e deve obedecer ao tríduo: da utilidade, adequação e necessidade. Baseado no artigo 23, inciso I, da Carta Magna, revelou que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios conservar o patrimônio público.

Paralelamente, destacou que as Administrações Públicas, Municipal e Estadual devem observar o princípio da eficiência em suas escolhas, portanto, as decisões devem ser balizadas e justificadas quanto ao dispêndio de verba pública.

Para além disso, o Judiciário não deve ser acionado de forma excessiva quando há outros meios de resolver o problema. Por fim, opinou pelo desprovimento do recurso extraordinário.

4.3 Abertura dos debates: panorama inicial

Em sequência, na apreciação do Plenário, a Ministra Cármen Lúcia[174], na qualidade de Relatora, negou provimento ao recurso extraordinário.

É preciso esclarecer que, à época, o Presidente, do STF e do CNJ, era o Ministro Luís Barroso[175]. Deste modo, em razão do interesse manifestado por este último órgão[176]

Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.])*.

[167] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 1355208/SC**, *op. cit.*

[168] A Procuradoria de Joinville argumentou que deveria ser aceita como *amicus curiae,* pois, segundo dados de 2022, havia R$ 13.334.099,97 (treze milhões, trezentos e trinta e quatro mil, noventa e nove reais e noventa e sete centavos) em feitos ajuizados pretendendo a cobrança de valores até 1 (um) salário-mínimo, quantitativo este representativo e que não pode, simplesmente, ser abandonado, eis que correspondente a créditos líquidos, certos e exigíveis (*Ibidem*).

[169] *Ibidem*, e-doc. 56.

[170] *Ibidem*, e-doc. 24.

[171] ABRASF entidade que congrega os interesses dos vinte e sete municípios-capitais do Brasil para desenvolver, estudos, projetos e ações em matéria de Finanças Públicas, com destaque para Tributação, Orçamento e Crédito Público. (*Ibidem*).

[172] *Ibidem*, e-doc. 28.

[173] *Ibidem*, e-doc. 22.

[174] *Ibidem*, e-doc. 19.

em enfrentar o crescimento geométrico do estoque dessas ações, o Ministro Luís Barroso requereu vista regimental dos autos.

4.4 O Voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora)

Retornando ao Plenário, em seu voto, a Ministra Cármen Lúcia[177] ressaltou a importância da cobrança realizada pelos municípios, inclusive salientou que são obrigados a cobrar e que o STF sempre prezou pela autonomia municipal. Em suas palavras, externou a preocupação quanto ao valor considerado mínimo, observando que a quantia considerada elevada para um pequeno Município do sertão mineiro não é o mesmo para São Paulo[178].

Como premissa, relembrou que o primeiro fundamento do Tema 109 é a obediência ao princípio da autonomia tributária. Por sua vez, a Lei n.° 12.167/2012, abrange todos os integrantes da Federação, portanto, é de responsabilidade de cada um deles escolher como promoverão o protesto ou a execução fiscal[179].

Assentou[180] que, do ponto de vista do magistrado de primeiro grau, este, ao se deparar com execução fiscal de quantia irrisória, não deve ser obrigado a prosseguir com o processo. Em seus dizeres, deve-se evitar a movimentação de toda a máquina em face da existência, de outros caminhos prévios, especialmente quando não se tem a garantia da possibilidade objetiva de êxito.

Como contraponto, foi considerado que o princípio da inafastabilidade da jurisdição não é absoluto, deste modo, podem ser impostas exigências para o exercício desse direito, como em todo direito[181].

Avançando na explicação, elucidou[182] que o interesse de agir é demonstrado pela comprovação de utilidade, adequação e necessidade.

A utilidade traduz-se no proveito ou vantagem que o autor busca obter com a tutela jurisdicional, por sua vez, a adequação vincula-se ao procedimento eleito. Por fim, a

---

[175] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 1355208/SC**, *op. cit.*, p. 48.

[176] Cabe ser feita a ressalva de que o Ministro Luís Barroso ao final do julgamento agradeceu a Ministra Carmem Lúcia por ter destacado o presente processo para julgamento da repercussão geral. Nas palavras do Ministro: 'Agradeço à Ministra Cármen Lúcia a presteza com que acudiu ao pedido desta Presidência para trazer este processo a julgamento. Esta decisão vai permitir que possamos avançar de maneira significativa na redução do estoque de execuções fiscais existentes no país. Ministra Cármen Lúcia, Vossa Excelência prestou ao Tribunal, ao país e a mim mesmo, pessoalmente - por isso lhe sou grato -, um grande serviço (*Ibidem*, p. 105).

[177] *Ibidem*, p. 12.

[178] *Ibidem*, p. 12 e 62.

[179] *Ibidem*, p. 15.

[180] *Ibidem*, p. 15.

[181] *Ibidem*, p. 19.

[182] *Ibidem*, p. 19.

necessidade caracteriza-se pelo acionamento da justiça, na hipótese de um direito ser contestado e de a via judicial ser indispensável para a resolução do conflito.

Desta forma, firmou-se[183] no entendimento de que a alteração legislativa impulsionou o interesse de agir a ser analisado sob a perspectiva do princípio da eficiência, no intuito de não oneração do Poder Judiciário, antes da adoção de meios extrajudiciais. Portanto, justifica a revisão jurisprudencial em relação ao Tema 109 RG[184].

Para corroborar a tese, foram citadas proposições estatísticas sobre a Fazenda Nacional em relação ao protesto, ilustrou a questão ao mencionar que, após um ano da adoção desse mecanismo, em 2013, o índice de recuperação passou de 1% e 2% para 15% a 19%, respectivamente, no êxito[185].

Na sequência, teceu duas considerações. Primeiro relatou que os números são relativos aos Estados do Centro-Oeste, confessou ter conseguido um dado relativo ao Sudeste, no sentido de que houve aumento na arrecadação em 30%[186]. E revelou que não dispunha de pesquisas sobre o município: "mas dos Municípios eu não tenho"[187].

4.5 Votos individuais dos Ministros e construção da tese de consenso

No prosseguimento do julgamento, em seguida à exposição de voto da Relatora, o Ministro Presidente Luís Barroso[188] expressou que este caso é um dos mais importantes em relação à eficiência do Poder Judiciário. Relembrou que a execução fiscal é o principal fator de congestionamento da Justiça brasileira[189], por concentrar 85% dos processos.

Justificou esse fato na circunstância de que os Prefeitos não cobram e/ou protestam o IPTU, logo, quando se aproxima o final do mandato, para não ter problemas com a lei de

---

[183] *Ibidem*, p. 20.
[184] *Ibidem*, p. 19-20.
[185] A Ministra Cármen Lúcia esclareceu que subiram de 15 bilhões, dados de 2012, para quase 40 bilhões de obtenção com a adoção do protesto. Também a atuação conveniada demonstrada pela Procuradoria no memorial, de que era possível que os cartórios ajudassem a agilizar, promovendo, portanto, principalmente quando se tivesse a indicação da localização do devedor (*Ibidem*, p. 20).
[186] Quanto às disponibilidades de dados, a Ministra Cármen Lúcia, ressaltou que nos Estados e nos Municípios, o Ministro-Presidente me passou o dado também – vi ontem – relativo pelo menos a Estados do Centro Oeste, me parece, eu consegui só um, Presidente, no Sudeste, que sobe mais ou menos à média de êxito de 30%, mas dos Municípios eu não tenho (*Ibidem*, p. 21-22).
[187] *Ibidem*, p. 20 - 21.
[188] *Ibidem*, p. 45.
[189] Os dados estatísticos eram de que as execuções fiscais representavam 64% do estoque de processos de execução no Poder Judiciário. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento, representando aproximadamente 34% dos casos pendentes e congestionamento de 88% em 2022. Vale dizer, das 80 milhões de ações em curso no Brasil, 34% são ações de execução fiscal, responsáveis por uma taxa de congestionamento de 88%. Isso significa que de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram só 12 foram efetivamente concluídos (*Ibidem*, p. 45).

responsabilidade fiscal nem com improbidade, ajuízam milhares de ações, já passados muitos anos da constituição do crédito[190].

Sob outro prisma, o Ministro Luís Barroso[191] apresentou pesquisas requisitadas ao CNJ sobre o valor da causa na data do ajuizamento, em um universo amostral de 6 milhões de processos. Os resultados apuraram que: 28% das execuções fiscais estão abaixo de R$ 2.500; 42% estão abaixo de R$ 5.000,00, a maioria, 52,3%, está abaixo de R$ 10.000,00 e 68% estão abaixo de R$ 30.000,00.

O Ministro André Mendonça[192] solicitou que o Presidente repetisse a informação e foi prontamente atendido, sendo respondido[193] que os cálculos do relatório do IPEA[194] pontuavam que o custo de uma execução fiscal é de, aproximadamente, R$ 30.000,00.

Surpresos, os Ministros Gilmar Mendes[195] e Luiz Fux[196] perguntaram, respectivamente: Trinta mil? Não se trata das custas judiciais?

A Ministra Cármen Lúcia[197] esclareceu que se trata dos custos totais do processo, ou seja, incluindo todos os recursos humanos e materiais envolvidos.

O Ministro Presidente Luís Barroso[198] complementou os dados sobre o protesto nos Estados, já elencados pela Ministra Cármen Lúcia, e reiterou que o índice de recuperação está entre 30% e 38%. Com exclusividade, apresentou os números de dois municípios, Gramado, no Rio Grande do Sul, e Colatina, no Espírito Santo.

Mencionou[199] que houve, respectivamente, resultados de 46% em um caso e de 16% em outro, demonstrando a sensibilidade do método às particularidades locais, mas confirmando sua relevância como ferramenta de cobrança.

Indicou[200], por conseguinte, um ponto essencial da pesquisa, as características socioeconômicas de cada Estado e Município denotam diferenças nos resultados, mas os dados confirmam que o protesto é muito mais eficiente do que a propositura da cobrança fiscal.

---

[190] *Ibidem*, p. 45.
[191] *Ibidem*, p. 46.
[192] *Ibidem*, p. 46.
[193] *Ibidem*, p. 46.
[194] *Ibidem*, p. 46.
[195] *Ibidem*, p. 46.
[196] *Ibidem*, p. 46.
[197] *Ibidem*, p. 46.
[198] *Ibidem*, p. 47.
[199] *Ibidem*, p. 47.
[200] *Ibidem*, p. 47.

O Presidente Luís Barroso[201] recomendou o adiamento da sessão para deliberar sobre a sugestão da Procuradora-Geral da Fazenda Nacional no intuito de redução dos danos para a alteração do tema ao acrescentar a condicionante de que, se o ente indicar algum bem passível de penhora ou proceder à realização de prévio protesto extrajudicial, a execução fiscal não poderá ser extinta.

No entendimento do Presidente Luís Barroso[202], é indispensável a existência de um mecanismo de exceção, o qual denominou válvula de escape, para permitir que os municípios apresentem justificativas para as situações em que não haja interesse em efetuar o protesto.

Nessa linha, a Ministra Cármen Lúcia[203] propôs a utilização de câmaras de conciliação e que os casos de reincidência poderiam ser justificados para propositura da ação. Por sua vez, o Ministro Luís Barroso[204] acrescentou a ideia dos casos de empresas desativadas, também, como exceção à regra de extinção sumária da ação.

Em complemento, o Ministro André Mendonça[205] relatou que na Advocacia Geral da União foram adotadas medidas extrajudiciais bem-sucedidas. Os números dos protestos e dos mutirões de conciliações aderem aos resultados apresentados[206].

Ele continuou[207] a esclarecer que a AGU, por meio de um dispositivo normativo de 2022, estabeleceu que a falta de eficácia do protesto não implicaria, obrigatoriamente, a necessidade de ajuizar uma ação fiscal. Isso se deve a questões de valores, já que foi imposto o teto de R$ 10.000,00, diferentemente do estabelecido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), cujo limite é de R$ 20.000,00[208].

Esclareceu[209], outrossim, que as multas do Tribunal de Contas da União (TCU) obedecem ao patamar de R$ 5.000,00 e algumas multas específicas, inerentes ao poder de polícia, R$ 500,00, pois há uma finalidade sancionatória, e não arrecadatória, que precisa ser considerada.

---

[201] *Ibidem*, p. 48.
[202] *Ibidem*, p. 48.
[203] *Ibidem*, p. 49.
[204] *Ibidem*, p. 49.
[205] *Ibidem*, p. 50.
[206] O Ministro André Mendonça disponibilizou os números da AGU e contribuiu com dados, os quais, em suas palavras: vão em aderência ao que Vossa Excelência (Presidente Luís Barroso) coloca, multas, em 2008, nós tínhamos um percentual de efetividade de 2%, 2,10%. Chegamos a 2010 com 9,84%. Em 2011, instituímos os protestos e uma outra medida, que foram os mutirões de conciliação, Ministra Cármen. Nós realizávamos meses de conciliação. Foi para 25%. E, primeiro semestre de 2012, 42%. Com medidas alternativas à execução judicial (*Ibidem*, p. 50).
[207] *Ibidem*, p. 51.
[208] *Ibidem*, p. 51.
[209] *Ibidem*, p. 51.

O Ministro Luís Barroso[210] citou que o tempo médio de vida da execução fiscal corresponde a 6,5 anos e que, ao final, resulta na extinção pela prescrição. Esses números contribuem para o tempo médio de duração de um processo no Brasil corresponder a 4,5 anos.

Continuou a esclarecer que, em regra, essa estatística negativa é atribuída ao Poder Judiciário, no entanto, a responsabilidade é dos entes federados porque não são localizados os contribuintes para a citação e para a arrecadação de bens, atravancando o processamento dos feitos.

O Ministro Luiz Fux[211], inspirado em sua experiência na magistratura, demonstrou que o problema está na potência patrimonial do devedor, por conseguinte, concordou com a ideia de que o protesto seja exigido antes do ajuizamento e sugeriu também a indicação de bens. Na hipótese de não serem comprovados esses requisitos, seria lícito ao juiz julgar extinto o processo, sem análise do mérito.

O Ministro Gilmar Mendes[212] lembrou que, no Brasil, existem 5.600 municípios e em decorrência dessa diversidade e diante do quadro delicado apresentado, não haverá segurança absoluta no decidir. Ponderou[213] que a Procuradoria da Fazenda, a Receita Federal e as Fazendas Estaduais dispõem de melhores condições para fazer esse procedimento mais inventivo, o que não se confirma nos municípios menores, que estão obrigados a fazerem essa cobrança.

Identificou, ainda, que os créditos dos municípios são bastante díspares em relação aos da Fazenda Estadual e Federal.

Iluminou[214] a discussão ao contrapor o argumento de que vários municípios não sobrevivem da sua própria receita tributária, mas dependem dos repasses provenientes dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, de modo que essas considerações devem também ser analisadas pelos Ministros.

Ao finalizar sua participação sugeriu que o CNJ estudasse as variáveis e recomendasse as proposições *lege ferenda*.

O Ministro Luís Barroso[215] descartou a possibilidade de diretrizes legislativas ao revelar que essas demandas pendem no Congresso há longa data, desde o tempo em que o

---

[210] *Ibidem*, p. 53.
[211] *Ibidem*, p. 53.
[212] *Ibidem*, p. 55.
[213] *Ibidem*, p. 55.
[214] *Ibidem*, p. 54.
[215] *Ibidem*, p. 56.

Ministro Gilmar Mendes era Presidente. Defendeu[216] que o melhor caminho seria por soluções jurisprudenciais, as quais também são legítimas, evidentemente, até sobrevir legislação correlata do Congresso.

Por seu turno, o Ministro Dias Toffoli[217] revelou sua preocupação, no sentido de que, em diversas ocasiões, o município protocola a ação e acaba abandonando-a, permanecendo na conta e a dispêndio do Poder Judiciário, em desoneração do ente e do procurador, com a finalidade dos agentes públicos e políticos evitarem uma ação de improbidade.

Em seguida, procedeu-se às discussões sobre o valor exíguo da causa. O Ministro André Mendonça[218] recordou que os parâmetros federais, de R$ 10.000,00 e R$ 20.000,00, são excessivos para o Município, portanto, caberá a estes estabelecerem seus próprios limites mínimos para a propositura da ação fiscal.

O Ministro Luís Barroso[219] respondeu que a Ministra Cármen Lúcia concluiu que não se pode ajuizar uma execução de R$ 500,00, no entanto, concordou com os Ministros André Mendonça e Dias Toffoli, de que um piso de R$ 20.000,00 para os municípios é algo impensável, porque o IPTU, como regra geral, é bem abaixo disso.

Lembrado pelo Ministro André Mendonça[220] que cobranças de IPTU não são créditos podres, porque têm um lastro patrimonial correspondente, que é o imóvel.

Prestes a finalizar a sessão, o Ministro Luís Barroso[221] afirmou que conversaria com a Ministra Cármen Lúcia para pensarem em sugestões, caso todos acordassem com a tese de Sua Excelência, da possibilidade do acréscimo de mutirões de conciliação. Caso não satisfatória, as alternativas seriam a indicação de bem à penhora ou o protesto[222].

O Ministro Dias Toffoli[223] sugeriu a possibilidade de cumulação de valores, obviamente respeitada a prescrição, desde que o Presidente Ministro Luís Barroso concordasse.

Por sua vez, o Ministro Luís Fux[224] relembrou que o caso é de resolução sem extinção do mérito[225]. O crédito tributário continua hígido, e o Ministro Luís Barroso[226]

---

[216] *Ibidem*, p. 56.
[217] *Ibidem*, p. 58.
[218] *Ibidem*, p. 59.
[219] *Ibidem*, p. 59.
[220] *Ibidem*, p. 60.
[221] *Ibidem*, p. 61.
[222] *Ibidem*, p. 59.
[223] *Ibidem*, p. 61.
[224] *Ibidem*, p. 62.
[225] E elaborou um comentário cômico: "Vai que o contribuinte ganhe na loteria esportiva e melhore de vida" (*Ibidem*).

informou que será possível reinstaurar a execução se o devedor se tornar, posteriormente, solvável. Após essa explicação, suspendeu e encerrou a sessão[227].

O julgamento foi retomado no dia 19/12/2023[228], na última sessão do ano. Com a palavra, o Presidente Luís Barroso[229] declarou acompanhar integralmente o voto da Ministra Relatora, como será exposto adiante.

4.5.1 Voto do Ministro Dias Toffoli

O Ministro Dias Toffoli[230] apresentou o voto por escrito, sendo possível elencar a relevância dos seguintes fundamentos.

Elucidou[231] que, em caso idêntico ao presente, nos autos do ARE n.º 1.342.226, também interposto pela mesma parte, o município de Pomerode, já sob a vigência da Lei n.º 12.767/2012, proferiu decisão pelo provimento ao recurso extraordinário para determinar o prosseguimento da execução fiscal.

Ao justificar[232] que, embora o protesto aprimore a cobrança administrativa, entendeu que não há alteração do Tema 109, relembrando que o Poder Judiciário não pode extinguir execuções fiscais ajuizadas por municípios com base em leis estaduais, sob pena de ferir a autonomia municipal, com possibilidade de violação ao direito constitucional ao acesso à justiça.

A cada integrante da Federação cabe a responsabilidade de definir seus próprios critérios para ajuizar ou prosseguir com as cobranças[233], motivo pelo qual votou[234] pelo provimento do recurso[235].

4.5.2 Voto do Ministro Gilmar Mendes

Em prosseguimento, o Ministro Gilmar Mendes[236] apresentou também voto por escrito, devidamente fundamentado, ao angariar todas as vertentes da questão,

---

[226] *Ibidem*, p. 63.
[227] *Ibidem*, p. 64.
[228] *Ibidem*, p. 65.
[229] *Ibidem*, p. 65.
[230] *Ibidem*, p. 66.
[231] *Ibidem*, p. 67.
[232] *Ibidem*, p. 68.
[233] *Ibidem*, p. 68.
[234] *Ibidem*, p. 68.
[235] E propôs como 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 nº 12.767/2012" (*Ibidem*).
[236] *Ibidem*, p. 69.

considerou[237] que a autonomia municipal deve prevalecer, pois a eleição do valor mínimo pelo juiz será deveras arbitrária, em virtude da realidade municipal.

A autonomia do município[238] só será garantida se a ele couber a competência para dispor sobre tais ativos. Desse modo, o limite fixado pelo legislador estadual não deve ser impostos ao município.

Quanto à possibilidade de protesto, entendeu[239] que, apesar, de ser uma iniciativa relevante, a situação não foi alterada, por conseguinte, não deve ser um fator condicionante para que a pessoa política seja obrigada a seguir a lei estadual de não ajuizamento de pequena monta.

No quesito protesto, ainda, pontuou[240] que inexiste qualquer indicativo de que esse ato seria um meio capaz de substituir por completo a execução fiscal. Ademais[241], a experiência demonstra que o protesto de CDA é eficaz para um grupo restrito de contribuintes devedores, enquanto o procedimento fiscal é o único meio efetivo de constrição patrimonial que está sob reserva de jurisdição.

Nesse ponto, coube ressalvar[242] que, no caso concreto, a violação à competência tributária é ainda mais evidente, uma vez que a Prefeitura de Pomerode dispunha, à época do ajuizamento, de legislação própria sobre o tema.

Salientou[243] que a Lei Complementar n.º 369/2019 facultou à Procuradoria municipal o não ajuizamento, a desistência ou o requerimento de extinção de ações em curso cujo crédito seja igual ou inferior a R$ 200,00, além da possibilidade de protesto. Portanto, há discrepância entre o valor estadual e municipal.

Apesar do entendimento diverso[244], em atenção à eficiência administrativa e com respeito à autonomia de cada membro federativo, acompanhou o voto da relatora no quesito de que o protesto deva preceder o ajuizamento fiscal em relação aos executivos de baixo valor.

Ao prestigiar o princípio da inafastabilidade da jurisdição[245], considerou que não é possível justificar a extinção do processo sob o argumento da desproporção dos custos da ação judicial.

---

[237] *Ibidem*, p. 79.
[238] *Ibidem*, p. 83.
[239] *Ibidem*, p. 83.
[240] *Ibidem*, p. 84.
[241] *Ibidem*, p. 84.
[242] *Ibidem*, p. 84.
[243] *Ibidem*, p. 83-84.
[244] *Ibidem*, p. 85.
[245] *Ibidem*, p. 85.

Ao utilizar[246] o sofisma de que é necessário aperfeiçoar o processo, sem fechar as portas do Poder Judiciário, arrematou que o diagnóstico é correto, mas a solução aventada seria inadequada.

Na conclusão de seu voto[247], com as vênias devidas, divergiu[248] da Relatora ao proferir provimento ao recurso extraordinário, ou seja, para o prosseguimento da execução fiscal[249].

4.5.3 Voto do Ministro Edson Fachin

O Ministro Edson Fachin[250], ao adentrar no debate, enriqueceu a discussão com perspectivas inovadoras.

Ele submeteu a proposta de implantação prévia ao ajuizamento de mecanismos alternativos, denominados de sistema multiportas, em atenção ao princípio da eficiência.

Rafael Fonseca[251] elucidou o que é o sistema multiportas ao advertir que, por largo período de tempo, o postulado da indisponibilidade do interesse público obstaculizou a inserção da consensualidade na estratégia de litígio das Fazendas Públicas. Em contraponto, os resultados dessa política pública de recuperação de ativos demonstraram o insucesso dessa visão de Estado e do regime jurídico público.

Ao constatar que a justiça brasileira é adepta da judicialização, o autor propõe ser necessária à implementação de estruturas direcionadas à desjudicialização, com o devido respeito à remuneração pelo trabalho advocatício[252].

Rafael Fonseca indica, ainda, que para combater a litigância, uma alternativa eficaz seria o sistema multiportas, no qual cada demanda será submetida à técnica de solução mais adequada, prestigiando a consensualidade em primeiro plano e o cidadão como o principal ator na resolução do conflito[253].

---

[246] *Ibidem*, p. 85.
[247] *Ibidem*, p. 85.
[248] *Ibidem*, p. 85.
[249] O Ministro Gilmar Mendes sugeriu a seguinte tese de julgamento: É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, desde que observada a tese fixada no Tema 109 da Repercussão Geral quanto à competência tributária do ente público (*Ibidem*, p. 86).
[250] *Ibidem*, p. 93.
[251] FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Sistema multiportas no Novo Código de Processo Civil e a crise da execução fiscal**, *op. cit*., p. 126.
[252] *Ibidem*, p. 125.
[253] *Ibidem*, p. 125.

O líder do grupo observatório de macrolitigância fiscal compendiou[254] na legislação nacional, os artigos autorizadores para a implementação dessa alternativa, ao prever, no artigo 3º do CPC, a submissão dos litígios aos meios consensuais em primeiro plano[255] e no artigo 165, §2º, do mesmo diploma, a recomendação, pelos tribunais, da instalação de centros judiciários de solução consensual de conflitos.

Por sua vez, o CNJ, por meio da Resolução n.º 125, estabeleceu nos artigos 7º e 8º a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania[256].

A conclusão de Fonseca[257] é no sentido de que não há óbice normativo ou jurisprudencial para a adoção de diretrizes oriundas do sistema multiportas no processo tributário, especificamente na execução fiscal.

Retornando ao voto, o Ministro Edson Fachin recomendou[258] que também fosse utilizado o instrumento previsto no artigo 20-B da Lei n.º 10.522/2002, introduzido pela Lei n.º 13.606/2018, denominado de averbação pré-executória[259], que consiste na anotação da certidão de dívida ativa em registros de bens e direitos, em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal, julgada constitucional pelo STF na ADI n.º 5886[260].

Nestes termos, mencionou[261] que existem caminhos alternativos e/ou preparatórios ao ajuizamento fiscal, sendo incumbência dos agentes públicos verificar qual é o instrumento extrajudicial mais adequado para a satisfação do crédito.

De maneira especial, alertou[262] que as manifestações da Fazenda Nacional e do Município de São Paulo, ambos *amici curiae*, são no sentido de que os métodos de cobrança extrajudiciais não serão a solução completa para a problemática.

Em seu raciocínio[263], o tema não pode cingir-se somente aos princípios constitucionais. A solução perpassa pelo conceito da proporcionalidade panprocessual, que possui ênfase na gestão processual.

---

[254] *Ibidem*, p 125.
[255] *Ibidem*, p. 125.
[256] *Ibidem*, p. 125.
[257] Além disso, a flexibilidade e robustez social do instrumento processual indicam sua imprescindibilidade para repensar um novo relacionamento processual entre Fisco e contribuinte. (*Ibidem*, p. 127.)
[258] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno**. Recurso Extraordinário 1355208/SC**, *op. cit*., p. 96.
[259] Segundo destaque do Ministro Edson Fachin a averbação pré-executória já foi submetida à controle de constitucionalidade perante este Eg. Supremo Tribunal Federal quando fixado entendimento pela constitucionalidade do instrumento (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 5.886**. Relator Marco Aurélio, Brasília, 9 dez. 2020).
[260] Ementa: Direito Constitucional, tributário e processual civil. Ações diretas de inconstitucionalidade. Averbação da Certidão de Dívida Ativa (CDA) em órgãos de registro e indisponibilidade de bens do devedor em fase pré-executória. (*Ibidem*).
[261] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 1355208/SC**, *op. cit*., p. 96.
[262] *Ibidem*, p. 97.

Considerou[264] que o Poder Judiciário, primordialmente, necessita reconhecer e gerenciar a escassez de seus recursos financeiros e humanos, além de otimizar o tempo para lidar com casos de diferentes complexidades e da boa organização interna dos serviços e recursos. Em sua visão, esses são os caminhos para uma justiça eficiente.

Concluiu[265] pela existência de competências concorrentes do Estado para tratar da organização do seu Poder Judiciário, bem como legislar sobre procedimento em matéria processual (artigo 24, XI, da Constituição Federal). Assim, o próprio Poder Judiciário é responsável pelo gerenciamento do seu acervo.

Ao final, votou[266] pelo não provimento do Recurso Extraordinário, por estar configurada a ausência de interesse processual para prosseguimento do feito[267].

4.5.4 Tese de consenso

Em sequência, a Ministra Cármen Lúcia[268] se manifestou para apresentar a proposta de tese de consenso, com os devidos acréscimos construídos.

O Ministro Gilmar Mendes[269] iniciou a discussão propondo um adendo ao primeiro ponto da tese, sugerindo que a extinção dessas execuções observasse o Tema 109, referente à competência tributária dos entes públicos.

Por sua vez, o Ministro Luís Barroso[270] considerou o acréscimo compatível. Esclareceu[271] que, na realidade, a discussão não se restringia propriamente à possibilidade de estabelecimento de um limite, o caso se revelava no fato de o juiz considerar o valor irrisório e de que a lei estadual não foi considerada pelo magistrado que, aliás, fixava um limite superior.

---

[263] *Ibidem*, p. 100.
[264] *Ibidem*, p. 100.
[265] *Ibidem*, p. 101.
[266] *Ibidem*, p. 101.
[267] Apresentou a fixação do enunciado de tese: É possível ao Poder Judiciário extinguir execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse processual, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que inclui as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), desde que não reste demonstrado pelo exequente a existência de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis, úteis à satisfação integral ou parcial dos débitos a serem executados ou a realização de prévio protesto extrajudicial (*Ibidem*, p. 101).
[268] *Ibidem*, p. 87.
[269] Com uma posição contundente propôs que:1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, desde que observada a tese fixada no Tema 109 da repercussão geral quanto à competência tributária do ente público (*Ibidem*, p. 89).
[270] *Ibidem*, p. 89.
[271] *Ibidem*, p. 89.

Além deles, a Ministra Cármen Lúcia[272] assentiu com o mérito da proposta, mas sugeriu uma alteração na redação para evitar possíveis confusões.

Em vez de mencionar explicitamente o Tema 109, ela propôs[273] que a frase fosse "(...) tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência federada de cada ente".

Sua preocupação era simplificar o entendimento para juízes e cidadãos, conjugando os diferentes caminhos jurídicos sem criar ambiguidade. A proposição foi consentida pelo Ministro Gilmar[274].

Avançando para o item 2, o Ministro Gilmar Mendes[275] ponderou sobre a possibilidade de limitar as providências prévias (como conciliação e protesto) apenas às execuções de pequeno valor.

Contudo, o Ministro Luís Barroso[276] argumentou veementemente que, com base em pesquisas empíricas, o protesto se mostrava mais eficiente do que a instauração direta da execução, independentemente do valor. Insistiu[277], portanto, que essa medida deveria ser a regra, a menos que houvesse uma justificação clara da sua inadequação.

A Ministra Cármen Lúcia[278] reforçou essa ideia, lembrando que a tese já previa a "comprovação da inadequação da medida" como uma "saída jurídico-administrativa", bastando que as entidades motivassem sua decisão de não protestar.

Com essa explicação, o Ministro Gilmar Mendes[279] pareceu satisfeito, consolidando o entendimento de que a flexibilidade para justificar a ausência de protesto já estava contemplada.

4.6 Conclusão do julgamento do Tema 1.184 RG do STF

Por derradeiro, o Tribunal[280], por maioria, apreciando o Tema 1.184, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux.

Por unanimidade[281] foram estabelecidas as seguintes diretrizes:

---

[272] *Ibidem*, p. 89.
[273] *Ibidem*, p. 89.
[274] *Ibidem*, p. 90.
[275] *Ibidem*, p. 92.
[276] *Ibidem*, p. 92.
[277] *Ibidem*, p. 92.
[278] *Ibidem*, p. 92.
[279] *Ibidem*, p. 92.
[280] *Ibidem*, p. 106.
[281] *Ibidem*, p. 106.

> **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;
> 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. (grifo nosso)

Em sede de embargos declaratórios, a Corte esclareceu que a Tese de Repercussão Geral (RG) aplica-se somente aos casos de execução fiscal de baixo valor[282]. Sendo assim, os requisitos da segunda parte - tentativa de conciliação e protesto - não são exigíveis para valores superiores ao determinado na lei limitante do ente federado.

O acórdão transitou em julgado em 14/10/2025.

Em conclusão, o julgamento do Tema 1.184 representou um marco divisor na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre execuções fiscais de baixo valor. Ao autorizar a extinção desses processos, a Corte promoveu significativa alteração, condicionando o acesso à jurisdição à prévia utilização de mecanismos extrajudiciais de cobrança.

Os debates travados na sessão de julgamento evidenciaram preocupações legítimas quanto à autonomia municipal, à eficiência administrativa e à necessidade de instrumentos complementares ao protesto, mas não ofereceram respostas satisfatórias sobre como administrar, de forma eficaz, os milhões de créditos que permanecerão pendentes.

Essa decisão contribuiu para a desjudicialização e a redução do congestionamento processual, no entanto, gerou uma lacuna estratégica: a ausência de parâmetros para a gestão dos créditos tributários remanescentes após a extinção processual, especificamente nos municípios brasileiros.

Essa problemática constitui o objeto central desta dissertação, na qual serão propostos critérios e instrumentos para uma administração operacional dos créditos tributários municipais no contexto da pós-desjudicialização.

---

[282] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 78.

5 REFLEXÕES CRÍTICAS

> "Mas sempre qualquer coisa nos ilude, sempre qualquer análise se nos embota, sempre a verdade, ainda que falsa, está além da outra esquina."[283]
>
> (Fernando Pessoa)

No presente capítulo, intenta-se realizar a análise crítica a respeito das questões controvertidas apresentadas nos julgamentos dos Temas 109 e 1.184 do STF. Nessa perspectiva, o propósito é compreender os limites e as implicações práticas do entendimento consolidado.

Nesse cenário, impõe-se o questionamento sobre as ausências de estatísticas específicas acerca do impacto das extinções de execuções fiscais de valor ínfimo, bem como da inobservância da ponderação quanto às particularidades dos executivos fiscais municipais.

Merece exame detido o tratamento incipiente conferido ao fenômeno das pequenas dívidas em massa, isto é, créditos individualmente reduzidos que, considerados em conjunto, assumem expressividade arrecadatória e relevância para a gestão fiscal. Do mesmo modo, será examinada a inexistência de regulamentação específica para lidar com esse acervo no âmbito municipal.

Adicionalmente serão abordadas a dimensão do ativismo judicial presente na decisão, bem como a finalidade não fiscal das multas punitivas, frequentemente negligenciadas quando prevalece um critério estritamente econômico. Será inclusive considerado o caráter pedagógico da cobrança das multas, as quais, a depender do montante fixado, serão excluídas da cobrança judicial caso prevaleça um parâmetro estritamente econômico.

Por fim, no plano processual, evidencia-se a necessidade de instituição de parâmetros nacionais uniformes para a fixação do valor mínimo para justificar o ajuizamento ou o não ajuizamento.

Ao final, demonstra-se como essas lacunas e inconsistências evidenciam a necessidade de estruturação de instrumentos complementares de gestão dos créditos tributários desjudicializados.

5.1 Análise do Tema 1.184 RG: ativismo judicial

5.1.1 O ativismo judicial: vácuo legislativo

---

[283] PESSOA, Fernando. **Livro do desassossego**. 2. ed. Jandira/SP: Principis, 2019, p. 218.

A primeira frase da tese fixada ao afirmar ser legítima a extinção da execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir revela, desde logo, uma pauta que dialoga com o ativismo judicial.

A discussão acerca da judicialização da política e do ativismo judicial mostra-se inafastável neste ponto. Por opção, a abordagem desse tema será conduzida sob uma perspectiva estrutural, considerando a atual crise institucional e examinando suas dimensões positivas, negativas e os aspectos que demandam críticas.

Como exposto no subcapítulo 4.5, durante os debates na sessão de julgamento do Tema 1.184, o Ministro Gilmar propôs que o CNJ, após estudar as medidas pertinentes para enfrentar o problema, recomendasse a elaboração de um projeto de lei.

O Ministro Luís Barroso[284] refutou a proposta, ao observar que pleitos semelhantes tramitam há anos no Congresso Nacional, conforme descrito no segundo capítulo do presente trabalho.

Por essa razão, asseverou[285] que a solução deveria ser construída no âmbito jurisprudencial, por ser igualmente legítima, até que sobrevenha a atuação legislativa.

O diálogo ministerial exemplificou a crise institucional vivenciada, atualmente, entre o Poder Legislativo e o Judiciário.

O Ministro Luís Barroso[286] já havia descrito esse cenário, ao desvelar que:

> No caso brasileiro, esse movimento de ampliação do Poder Judiciário, particularmente do Supremo Tribunal Federal, tem sido contemporâneo da retração do Legislativo, que passa por uma crise de funcionalidade e de representatividade. Nesse vácuo de poder, fruto da dificuldade de o Congresso Nacional formar maiorias consistentes e legislar, a Corte Suprema tem produzido decisões que podem ser reputadas ativistas, tal como identificado o fenômeno em tópico anterior.

A partir do reconhecimento da instabilidade entre os Poderes, é necessário admitir, inicialmente, como descreveu Mendes[287], que a Corte Constitucional não atua isolada em uma torre de marfim, aprisionada em uma posição de distanciamento absoluto, mas inserida no calor da política e sujeita às dinâmicas institucionais que a circundam.

---

[284] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 1355208/SC**, *op. cit*., p. 56.
[285] *Ibidem*, p. 56.
[286] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 248.
[287] MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 183.

Isso significa que seus membros estão expostos a pressões difusas e específicas[288], provenientes tanto de outras instituições quanto da opinião pública. A esse respeito, no contexto contemporâneo, os togados são protagonistas ao assumirem um lugar de relevo no debate em diversas pautas jurídicas e políticas, pelo bem e pelo mal.

A questão que se impõe é qual o limite da participação na construção de decisões estruturais? Ao que se observa, no estágio presente ainda não há respostas conclusivas.

Mendes[289] pondera que a Constituição, enquanto norma escrita é um plano de voo que regula pouco a separação de poderes, o que significa que cada instituição procura demarcar seu terreno[290].

O autor[291] argumenta que não é possível prever constitucionalmente o momento em que uma, e não outra instituição gozará de maior legitimidade para tomar as grandes decisões[292].

Ainda, compartilhou[293] de uma teoria da separação de poderes que, no campo dos direitos fundamentais, não propõe funções estatísticas, mas cambiantes. Essa ideia é melhor explicada ao se referir que a instituição com o melhor desempenho deliberativo sobressai-se na competição pelo melhor argumento e tem legitimidade para desafiar a outra[294].

Em outras palavras na separação de poderes, a interação deliberativa é um ganho; a interação puramente adversarial é uma perda[295], significando que, o diálogo entre as instituições é a melhor opção.

5.1.2 O ativismo judicial: aspectos positivos

A partir dessas premissas, passa-se ao enfoque dos que defendem, parcial ou integralmente, uma atuação expansiva do Supremo Tribunal Federal.

Na visão de Sarmento296, no neoconstitucionalismo, a leitura clássica do princípio da separação de poderes, que impunha limites rígidos à atuação do Poder Judiciário, cede

---

[288] *Ibidem*, p. 183.
[289] *Ibidem, p.* 185.
[290] *Ibidem, p*. 185.
[291] *Ibidem*, p. 185.
[292] *Ibidem*, p. 185.
[293] *Ibidem,* p. 185.
[294] *Ibidem,* p. 210.
[295] *Ibidem,* p. 219.
[296] SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *In*: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (coords.). **Direitos fundamentais e estado constitucional**: estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: RT, 2008, p. 3-4.

espaço a outras visões mais favoráveis ao ativismo judicial em defesa dos valores constitucionais.

O autor complementou essa ideia ao esclarecer que, ao invés de uma teoria das fontes do Direito focada no código e na lei formal, enfatiza-se a centralidade da Constituição no ordenamento e o papel criativo da jurisprudência[297].

A par da doutrina balizadora, as perspectivas expostas pelos Ministros Luís Barroso e Gilmar Mendes agregam a visão de seus membros sobre o conteúdo em foco e revelam os reais motivos da prática na Corte Superior, motivo pelo qual, são trazidas a consideração.

O Ministro Gilmar Mendes[298] aduz que alternando momentos de maior e menor ativismo judicial, o STF tem entendido que a discricionariedade das medidas políticas não impede o seu controle judicial, desde que haja violação a direitos assegurados pela Constituição.

O constitucionalista[299] sopesou que é tarefa demasiadamente complicada precisar os limites que separam uma questão política de outra de natureza jurídica ou não política. No entanto, enfatizou[300] que tal fato não deve servir de subterfúgio para que o Poder Judiciário se abstenha do cumprimento de seu dever constitucional na defesa dos direitos fundamentais.

Essa visão é reforçada pelo Ministro Luís Barroso[301] ao sopesar que conceitos como Estado Democrático de Direito, soberania popular e separação de poderes sempre envolverão valorações políticas. Em sua visão, o Tribunal Constitucional deverá agir com ousadia e ativismo, nos casos em que o processo político majoritário não tenha atuado satisfatoriamente (...)[302].

O Ministro Luís Barroso[303] refletiu que a ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes.

O autor[304] elaborou a classificação das condutas ativistas que podem se manifestar em três situações:

---

[297] *Ibidem*, p 3-4.
[298] MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023, p. 655.
[299] *Ibidem*, p. 656.
[300] *Ibidem*, p. 655.
[301] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**, *op. cit.*, p. 126.
[302] *Ibidem*, p. 126.
[303] *Ibidem*, p. 126.
[304] *Ibidem*, p. 173.

> (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário;
> (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição;
> (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas.

Descreveu que o ativismo é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance[305].

Aduziu, também, sobre o momento em que o instituto se instalou no Brasil, nas situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que determinadas demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva[306].

Para embasar seu ideal, o Ministro Luís Barroso destacou a visão de John Rawls, que explorou a ideia de "razão pública"[307].

> Em uma democracia pluralista, a razão pública consiste na justificação das decisões políticas sobre questões constitucionais essenciais e sobre questões de justiça básica, como os direitos fundamentais. Ela expressa os argumentos que pessoas com formação política e moral diversa podem acatar, o que exclui, portanto, o emprego de doutrinas abrangentes, como as de caráter religioso ou ideológico.

Diante desse panorama, evidencia-se que a defesa do ativismo judicial encontrou na doutrina pátria defensores que o fundamentam, precipuamente, na necessidade de assegurar os direitos fundamentais, mas também, no vácuo do Poder Legislativo.

5.1.3 O ativismo judicial: aspectos negativos

Esses preceitos, destarte, são questionados por doutrinadores, sendo digno de destaque o entendimento de Marcelo Cattoni[308] ao alertar que a última tendência da sociedade consiste em transferir o exercício da cidadania para o STF e que posturas ativistas e de evidente protagonismo judicial representam riscos democráticos.

---

[305] *Ibidem*, p. 235.
[306] *Ibidem*, p. 235.
[307] *Ibidem*, p.240.
[308] CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito, política e filosofia**: contribuições para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 74.

Para Ramos[309], o ativismo judicial caracteriza-se pela ultrapassagem das linhas demarcatórias da função jurisdicional, em detrimento, principalmente, da função legislativa, mas também da função administrativa e até mesmo da função de governo.

Streck[310]acentua que um juiz ou tribunal pratica ativismo quando decide a partir de argumentos de política, de moral, enfim, quando o direito é substituído pelas convicções pessoais de cada magistrado (ou de um conjunto de magistrados).

Ademais, a obstrução da atividade parlamentar por decisões de órgãos compostos por titulares não eleitos contrariaria a própria soberania popular[311].

Diante desse enfoque contrário aos preceitos do ativismo judicial, tal postura é percebida como um fator de tensionamento democrático, sobretudo quando implica a substituição da vontade popular por decisões tomadas por atores não eleitos.

5.1.4 O ativismo judicial: crítica ao Tema 1.184 RG

No contexto crítico do Tema 1.184, importa examinar de que modo o STF tensionou os limites constitucionais ao adotar soluções de natureza processuais.

O ponto sensível decorre do artigo 22, I, da Constituição Federal, que determinou ser de competência privativa da União legislar sobre direito processual. Deste modo, exclusivamente, a União pode definir regras processuais em todo o território nacional.

A propósito, o alicerce da separação dos poderes, inspirado na teoria de Montesquieu, atribuiu ao Poder Legislativo a função normativa primária.

Não obstante, o STF expandiu sua atuação para suprir lacunas legislativas e, no caso concreto, legislou sobre direito processual ao impor condicionantes para a distribuição da cobrança executiva fiscal. Paralelamente, determinou a extinção de processos segundo os parâmetros introduzidos pela Resolução n.° 547/24 do CNJ.

Esse movimento é traduzido na advertência de Luiz Flávio Gomes[312], ao dispor que ocorre o ativismo judicial quando o juiz cria uma norma nova, usurpando a tarefa do legislador, quando o juiz inventa uma norma não contemplada nem na lei, nem nos tratados, nem na Constituição.

---

[309] RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 116.
[310] STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 589.
[311] HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y validez**: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta, 1998, p. 315.
[312] GOMES, Luiz Flávio. O STF está assumindo um "ativismo judicial" sem precedentes? **Migalhas**, São Paulo, 19 jun. 2009.

Por seu turno, o artigo 24 da Constituição estipula ser competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre criação, funcionamento e processo dos Juizados de Pequenas Causas (inciso X) e sobre procedimentos em matéria processual (inciso XI).

Nessa linha, torna-se complexa a distinção entre "processo" e "procedimento", contudo, a definição das regras estruturantes do processo ou do procedimento cabe ao Poder Legislativo.

Convém indicar que a expansão do julgamento do Tema 1.184 antagonizou-se com decisões anteriores da própria Corte, que fixavam limites rígidos à competência normativa dos Estados federados.

A título de ilustração, na ADI 2.655[313] da relatoria da Ministra Ellen Gracie, o Tribunal decidiu que a norma estadual invadia a competência privativa da União ao disciplinar sobre custas, despesas e emolumentos do Judiciário em Mato Grosso, matéria inserida no campo do Direito Processual.

No mesmo sentido, na ADI 2.257[314], relatada pelo Ministro Eros Grau, decidiu-se que a União é competente privativamente para legislar sobre direito processual. Lei estadual que dispõe sobre atos de Juiz, direcionando sua atuação em face de situações específicas, tem natureza processual e não meramente procedimental.

É preciso, no entanto, apresentar uma visão panorâmica e pontuar que na decisão relatada acima o Tribunal reconheceu as ambiguidades conceituais da matéria, ao discutir se a atribuição da legitimidade ao Procurador-Geral de Justiça para propositura de Ação Civil Pública seria matéria processual ou simples organização administrativa do Ministério Público.

Constata-se, por conseguinte, na presente análise, que a Carta Magna estabeleceu de maneira inequívoca a competência privativa da União para a edição de normas processuais. Embora o ativismo judicial assuma, no contexto jurídico contemporâneo, um papel relevante e por vezes controverso, é imprescindível reconhecer a necessidade do respeito à separação dos poderes, sobretudo em situações em que não há margens para discricionariedade judicial.

---

[313] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 2.655**. Relatora Ellen Gracie, Brasília, 26 mar. 2004.

[314] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 2.257**. Relator Eros Grau, Brasília, 26 ago. 2005.

Com efeito, a lição formulada por Ives Gandra[315] merece destaque:

> É de lembrar que o artigo 1º da Constituição Federal declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito e o 2º, que os Poderes são harmônicos e independentes. São os dois primeiros artigos que fundamentam os oito títulos, as Disposições Gerais e Transitórias e as 112 emendas constitucionais do processo revisional e ordinário.

Em consonância com o que foi exposto e dentro de uma perspectiva crítica, impõe-se ponderar que, nos casos não delimitados pela Constituição, especialmente nas zonas cinzentas e indeterminadas, e sobretudo quando se trata de assegurar direitos fundamentais, compete à Corte Suprema, na ausência de atuação legislativa, ocupar transitoriamente esse espaço normativo.

Entretanto, para situações previamente definidas e reguladas de maneira pragmática pela Carta Magna, entende-se, em sede de análise, que não cabe ao Supremo Tribunal Federal produzir decisões legislativas, substituindo o papel do Congresso Nacional.

O Parlamento é composto por uma pluralidade de visões, ideologias e representações que refletem a opinião pública e o processo democrático.

Por essa razão, não se pode admitir que a interpretação de onze ministros, por mais urgente que a situação se apresente e por mais nobre que seja a medida, se sobreponha à dinâmica deliberativa própria do Legislativo.

A perspectiva judicial é, por natureza, interna e autorreferida às necessidades do próprio Poder, de modo que este não tem a vocação para legislar.

No caso em exame, ilustrativamente, a realidade do Poder Judiciário difere da realidade concreta e multifacetada vivenciada cotidianamente pelas Procuradorias Municipais e pelos gestores públicos, razão pela qual os julgamentos não rastrearam todas as dinâmicas para que houvesse uma solução justa para todos os federados.

Os pontos ora sublinhados permitem a conclusão de que, na situação da análise dos débitos de pequena monta ajuizados e frente à necessidade de solução, caberia ao Poder Judiciário estabelecer critérios para o julgamento dos executivos paralisados visando a sua extinção e não estipular critérios processuais tanto para o ajuizamento como para sua extinção.

5.1.5 A ausência de estatísticas e dados embasados em execuções fiscais municipais

[315] GANDRA, Ives. O Supremo Tribunal Federal e o consequencialismo jurídico. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, *[s.v.]*, n. 76, p. 217-218, abr./jun. 2020.

De outra banda, na discussão em plenário do Tema 1.184, a Ministra Cármen Lúcia[316], a respeito da realização do protesto pelas Fazendas Públicas, apresentou dados relativos dos Estados do Centro-Oeste e afirmou ter obtido um dado concernente à região Sudeste, no sentido de que houve aumento na arrecadação em 30%.

Reconheceu[317] que não dispunha de pesquisas sobre o município.

Por sua vez, o Ministro Luís Barroso[318], conforme demonstrado na sessão de debates do julgamento, disponibilizou as pesquisas requisitadas ao CNJ sobre o valor da causa na data do ajuizamento[319].

Dessa forma, nos votos dos Ministros citados, questiona-se a ausência de dados empíricos que fundamentem a decisão adotada.

As dificuldades enfrentadas pelas municipalidades, independentemente de seu porte, pequeno, médio ou grande, são inerentes à gestão pública, no entanto, tais entes são obrigados a manter os registros sobre as receitas. Isso significa que é possível saber sobre os índices municipais, ao menos nas cidades com maior estrutura contábil.

Em contrapartida, as pesquisas descritas pela Relatora Ministra Cármen Lúcia foram preponderantes para respaldar o fundamento capital do julgado, mas era necessário o embasamento em dados específicos, dos Estados e dos municípios.

Ao menos poderiam ser utilizados outros índices para verificar a quantidade de cidades que aderiram ao protesto e para as que assim procederam se houve um incremento na arrecadação e o seu percentual.

Por óbvio, o protesto apresenta resultados positivos, entretanto, a deliberação em tela, de relevância pelo impacto causado na arrecadação municipal, demonstrou precariedade ao ser conduzida sem a apreciação de relatórios consistentes.

Embasar decisões referentes aos municípios em estatísticas provenientes dos Estados ou da Federação configura uma abordagem equivocada, que pode ser equiparada a de se pretender diagnosticar as particularidades financeiras e operacionais de milhares de

---

316 Quanto às disponibilidades de dados, a Ministra Cármen Lúcia, ressaltou que nos Estados e nos Municípios, o Ministro-Presidente me passou o dado também – vi ontem – relativo pelo menos a Estados do Centro Oeste, me parece, eu consegui só um, Presidente, no Sudeste, que sobe mais ou menos à média de êxito de 30%, mas dos Municípios eu não tenho (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 1355208/SC**, *op. cit*., p. 21-22).

317 *Ibidem*, p. 20-21.

318 *Ibidem*, p. 46.

319 As pesquisas demonstraram que em um universo amostral de 6 milhões de processos. Os resultados apuraram que: 28% das execuções fiscais estão abaixo de R$ 2.500,00 42% das execuções estão abaixo de R$ 5.000,00 mais da metade, 52,3%, estão abaixo de R$ 10.000,00 e 68% estão abaixo de R$ 30.000,00 (*Ibidem*, p. 46).

pequenas empresas, cada qual com suas idiossincrasias regionais, baseando-se exclusivamente no balanço consolidado de uma única corporação multinacional.

5.1.6 Crítica à negativa do reconhecimento da prevalência do princípio da eficiência sobre o princípio de acesso à justiça

No julgamento do Tema 109 do STF, a Ministra Cármen Lúcia[320] especificou que a autonomia de cada membro federativo há de ser respeitada. Entretanto, o valor mínimo do débito a justificar a mobilização do aparato judicial deve se mostrar razoável e proporcional, sob pena de subverter o dever constitucional de atendimento ao princípio da eficiência.

Em conclusão, votou[321] [322] pela alteração do Tema 109 e pela negativa de provimento do recurso extraordinário, em decorrência da alteração legislativa posterior. Apresentou[323] a seguinte tese: 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.

É crucial ressaltar, em um contexto crítico, a confusão entre as premissas fáticas e jurídicas ao longo do raciocínio esposado no voto, em face da concepção de que, em dívidas de pequena monta, está presente a ausência de interesse processual, mas ao Município é garantido o acesso ao Judiciário[324].

Efetivamente, em outras palavras, quer-se estabelecer o argumento contraditório de que pequenos valores não geram interesse processual para o Judiciário, entretanto, sendo o Município membro federativo, devem lhe ser garantidos, por força da Constituição, a autonomia e o direito de acesso à justiça.

Assim, a deliberação constitui-se em um dilema axiomático, o qual impõe uma escolha fundamental: ou se reconhece a carência de interesse de agir municipal como um obstáculo ao acesso à Justiça, devendo essa constatação ser explicitada sem pudor, ou, de outro modo, não se pode impor qualquer requisito prévio ao ingresso em juízo, sob pena de esvaziamento da própria natureza da inafastabilidade judicial.

---

[320] *Ibidem*, p. 43.
[321] *Ibidem*, p. 44.
[322] *Ibidem*, p. 44.
[323] *Ibidem*, p. 44.
[324] Em seu voto há o indicativo de que: a comprovação do interesse processual de se movimentar as instituições judiciais com base na necessidade de atuação do Estado-Juiz passou a figurar como condição para a propositura de execução fiscal, sendo esse dado nuclear para o deslinde da controvérsia. P.34. Há de haver observância de condições legais mínimas para a provocação da função jurisdicional, o que não pode ser visto como fechamento de portas a quem dela se socorre (*Ibidem*, p. 34 e 37).

A proposição do Tribunal é encontrar soluções para a redução do número de executivos fiscais, como resolutividade as propostas se concentraram em limitar o acesso ao Poder Judiciário, impondo um teto para o valor da distribuição da ação e a adoção prévia de medidas desjudicializantes.

Em conclusão, o princípio da eficiência se sobrepôs ao princípio da indeclinabilidade da Jurisdição, devendo ser reconhecida a opção feita[325].

5.1.7 Numerosas pequenas dívidas no agregado

Em outro vértice, é necessária a ponderação entre o valor mínimo estabelecido pela municipalidade e os custos dos processos.

A situação que se enfrenta, em grande parte dos Municípios de pequeno e médio porte é a constituição de numerosos créditos relativos a pessoas físicas, mas de baixo valor, ou seja, vastas pequenas dívidas, que poderão ser barradas pelo teto, imposto tanto pelo executivo, quanto pelo judiciário local.

O conjunto dessas dívidas é consubstanciado em um valor expressivo, portanto, apresenta-se um desafio hermenêutico que exige nova ponderação entre o princípio de acesso à justiça e da eficiência.

5.1.8 A complexidade da cobrança municipal dos loteadores e devedores contumazes

A aprovação do Código de Defesa do Contribuinte (devedor contumaz) fortaleceu a cobrança de débitos municipais. Merece destaque o artigo 11, o qual estabeleceu os requisitos e fixou os parâmetros para o reconhecimento da figura do devedor contumaz. Ao estipular que: "Para os fins desta Lei Complementar, considera-se devedor contumaz o sujeito passivo cujo comportamento fiscal se caracteriza pela inadimplência substancial, reiterada e injustificada de tributos" [326].

---

[325] No sentido de não ser reconhecida a sobreposição do princípio da eficiência: Por isso é que este Supremo Tribunal tem julgados no sentido de que a extinção de processos com fundamento na ausência de interesse de agir não ofende a garantia constitucional do acesso ao Judiciário. Assim, por exemplo: Execução fiscal. - Inexistem as alegadas ofensas ao artigo 5º, XXXV, da Constituição, porquanto, por ter sido julgada extinta a execução fiscal por falta do interesse de agir, não se pode pretender, sob o fundamento de não ser cabível no caso essa extinção, que a decisão judicial que a confirmou haja impedido o livre acesso ao Poder Judiciário, ou haja violado o artigo 156, I, da Constituição que instituiu, em favor dos municípios, o IPTU. Recurso extraordinário não conhecido (RE n. 287.154, Relator o Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 9.1.2011) (*Ibidem*, p. 37).

[326] BRASIL. **Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026**. Institui o Código de Defesa do Contribuinte. Brasília, DF: Presidência da República, [2026].

A Suprema Corte havia sinalizado a legitimidade de tratamento distinto para os devedores contumazes, ao julgar a ADI n.° 4.854[327], a Corte atestou a constitucionalidade de Lei gaúcha sobre o regime especial de fiscalização aplicado à categoria de contribuintes, com débitos elevados.

Desta forma, restou garantida a legalidade da submissão de munícipe inadimplente a regime fiscal diferenciado, sem configurar sanção política, desde que a medida não inviabilize o exercício da atividade empresarial e observe critérios de proporcionalidade e razoabilidade[328].

Em situação análoga, encontra-se o devedor municipal detentor de milhares ou centenas de dívidas de pequena monta, as quais, consideradas separadamente, não atingem o limite imposto para o ajuizamento.

Nessa hipótese, é necessário repensar uma solução que, a princípio, contrastará com o princípio da eficiência. Esta condição ocorre, com especial frequência, nos municípios, impulsionada pelos denominados grandes loteadores, pessoas físicas ou jurídicas que detêm considerável quantidade de imóveis, normalmente de padrão popular.

O exemplo no Estado de São Paulo fica a cargo da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e de grandes construtoras e incorporadoras imobiliárias.

A complexidade reside no pós-venda em face da natureza dos contratos de compra e venda com cláusulas de alienação fiduciária ou promessa de compra e venda, traduzidas em duas vertentes.

A primeira, os loteadores não comunicam a operação para os órgãos responsáveis pelo cadastro municipal. A segunda, os compradores frequentemente presumem que a exigibilidade da obrigação tributária ocorrerá ao término do contrato e após o registro da escritura definitiva do imóvel em seu nome.

O artigo 34 do Código Tributário Nacional (CTN) considera serem contribuintes do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. Por sua vez, o artigo 130 estabelece que os tributos sub-rogam-se na pessoa dos respectivos adquirentes.

A maioria das legislações municipais estabelece a responsabilidade solidária entre o loteador (promitente vendedor) e o compromissário (promitente comprador) para o pagamento do IPTU.

---

[327] INFORMATIVO 1187. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 22 ago. 2025.
[328] *Ibidem*.

Esse entendimento é respaldado, inclusive, pela Súmula 399 do STJ ao esgrimar que "cabe à legislação municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU"[329].

A responsabilidade solidária, prevista no Código Tributário Nacional, significa que o fisco pode exigir o débito de qualquer um dos devedores (vendedor e comprador), integralmente, sem que um possa alegar o benefício de ordem.

Para ilustração do entendimento jurisprudencial, a Primeira Seção do STJ no julgamento do REsp. 1.111.202/SP, sob o rito do art. 543-C do CPC firmou o entendimento de que tanto o promitente comprador (possuidor a qualquer título) do imóvel quanto seu proprietário/promitente vendedor (aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis) são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU.

Ainda foi estipulado no julgamento que ao legislador municipal cabe eleger o sujeito passivo do tributo, contemplando qualquer das situações previstas no CTN[330].

Na prática, no entanto, existe entre as partes do negócio confusão acerca de quem, de fato, deve arcar com o pagamento dos tributos.

Esse descompasso advém de múltiplos fatores. Em relação aos compromissários, imperam a desinformação das cláusulas contratuais que transferem a responsabilidade tributária ao comprador a partir da posse do imóvel, desatualização cadastral, carência financeira, entre outros fatores que evidenciam um desafio de gestão fiscal e de comunicação que transcende a mera cobrança do débito individual.

Da parte dos loteadores é forte a crença de que o débito deve ser cobrado unicamente do comprador.

A cobrança de impostos sobre imóveis loteados é um desafio para as Procuradorias Municipais. Situação semelhante se verifica com autarquias municipais, como as companhias de abastecimento de água.

Em primeiro lugar, destaca-se a dificuldade em convencer os empresários sobre à responsabilidade pela cobrança junto aos compromissários. Trata-se de um trabalho de convencimento que exige a elaboração de estratégias para o estabelecimento de parcerias com o fisco, mister que envolve orientação e cultura de adimplemento.

Isso deve incluir a criação de canais de comunicação diretos e a oferta de programas de regularização fiscal, visando evitar a litigiosidade.

---

[329] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula nº 399**. Brasília, DF: STJ, [2009].

[330] Definindo a lei como contribuinte o proprietário, o titular do domínio útil, ou o possuidor a qualquer título, pode a autoridade administrativa optar por um ou por outro visando a facilitar o procedimento de arrecadação. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Seção. **REsp 1.111.202/SP**. Relator Mauro Campbell Marques, Brasília, 10 jun. 2009).

Em adição, impõe-se a dificuldade em adotar medidas restritivas dirigidas aos loteadores ou construtoras, que utilizam todos os subterfúgios para não liquidarem o montante devido, como a utilização de empresas laranjas ou estruturas societárias complexas para blindar o patrimônio, o registro de vários CNPJs, um para cada empreendimento, entre outros.

A pressão política sobre os procuradores, não raras vezes exercida em virtude do poder econômico e político dos devedores contumazes, para que a cobrança não seja realizada, adiciona uma camada de desafio, exigindo robustez institucional e autonomia na atuação jurídica.

Por sua vez, a cobrança contínua e efetiva da Procuradoria, mediante a nomeação de bens de maior valor, a configuração de grupo econômico[331] ou sucessivos requerimentos de penhora *on line***,** via Sisbajud, são medidas que provocam o convencimento dos loteadores em honrar com débitos.

A nomeação de bens referentes à atividade econômica dos loteadores para penhora de várias dívidas revela-se delicada, sendo necessária cautela da Procuradoria. Trata-se, em geral, de bens de baixo valor, portanto, se levados a leilão, não saldam os montantes devidos.

Além da hipótese de a propriedade pertencer por contrato a um determinado comprador e apesar desse bem poder ser destacado para saldar a dívida, configura-se uma injustiça em relação ao adquirente.

Deve-se questionar, no caso exposto, se a soma de todas as dívidas consideradas irrisórias não seria suficiente para ultrapassar o teto mínimo estabelecido. O raciocínio é procedente: a cumulação, de fato, alcançará o limite e, geralmente, a somatória de todos os valores constitui fator para que o contribuinte conste na lista dos principais inadimplentes do membro federativo.

Por outro lado, o ajuizamento de execuções referentes à totalidade dos débitos implicaria inevitável tumulto processual em virtude do elevado número de certidões envolvidas. Tal cenário, usualmente, é rechaçado pelo Poder Judiciário[332] local em nome

---

[331] Revela-se que a configuração de grupo econômico é amparada legalmente (e.g., art. 124, I, do CTN; art. 50 do Código Civil), que permitem estender a responsabilidade tributária a outras empresas ou pessoas físicas vinculadas ao devedor principal, superando a blindagem patrimonial.

[332] AGRAVO DE INSTRUMENTO – Execução Fiscal – IPTU, Taxas e CIP – Exercícios de 2011 e 2012 – Insurgência contra decisão de Primeiro Grau que indeferiu a inclusão dos atuais proprietários dos imóveis no polo passivo – Descabimento – Número de litisconsortes passivos que pode ser limitado pelo juiz, nos termos do art. 113, § 1º, do CPC – Municipalidade que tinha plena condição de ajuizar ação diretamente contra os contribuintes indicados – Aplicação da Súmula 392 do Superior Tribunal de Justiça – Alteração do polo passivo não é mero erro formal passível de emenda ou substituição da CDA – Decisão mantida –

da economia processual e da eficiência, ou, em muitos casos, a propositura é inviabilizada pelos próprios sistemas das Procuradorias, considerado o grande volume de dados a serem administrados.

É prudente que a dívida também seja cobrada do compromissário, o que denota outro entrave processual ante a necessidade de ajuizar múltiplas ações em relação a centenas ou milhares de compromissários.

O ajuizamento nessas condições é caracterizado pela ocorrência simultânea de citações, pagamentos, parcelamentos, descumprimentos de acordos, requerimentos de penhora de bens e defesas.

Enfim, instaura-se uma conturbação processual nos autos, tornando-o ineficiente e moroso, pois o processo não avança para o seu desiderato final, sendo passível, inclusive, da ocorrência da prescrição.

Diante desse contexto, a melhor estratégia consiste em, inicialmente, realizar a gestão das medidas extrajudiciais de cobrança junto aos compromissários e promover parcerias entre os loteadores e a Procuradoria, com o intuito de facilitar a troca de informações cadastrais atualizadas.

Além da coordenação de esforços para a cobrança, no sentido de otimizar os recursos de ambas as partes, fisco e contribuinte.

Somente em caso de insucesso e desde que o montante acumulado das obrigações do contribuinte alcance o patamar mínimo legal, é recomendável a propositura da execução fiscal. Nessa hipótese, deverão ocorrer tratativas prévias com o Poder Judiciário local a respeito do número de compromissários aptos a integrar o mesmo polo passivo da ação.

Com base no exposto, é preciso pontuar outra implicação desse entendimento para a exclusão da cobrança judicial de débitos de pequena monta, as únicas alternativas serão as medidas desjudicializantes e, caso não se obtenha êxito, não haverá outra solução a não ser aguardar a ocorrência da prescrição.

Efetuada essa premissa, cumpre assinalar que os contribuintes adimplentes, que satisfazem tempestivamente suas obrigações, serão prejudicados, ao passo que os inadimplentes acabam, na prática, beneficiados pela inércia da Fazenda Pública ou por entraves judiciais à cobrança.

Recurso não provido (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. 14ª Câmara de Direito Público. **Agravo de Instrumento 2319943-56.2024.8.26.0000**. Relatora Desembargadora Adriana Carvalho, Bauru, 24 nov. 2024).

Tal assimetria pode caracterizar ofensa ao princípio da impessoalidade, na medida em que promove tratamento desigual entre sujeitos em situação equivalente quanto ao dever de contribuir.

Nabais[333] ao citar um trecho de uma sentença alemã, reforça a ancoragem dessa ideia:

> (...) a igualdade fiscal exige que os contribuintes sejam tratados de maneira igual, tanto em termos normativos como em termos fácticos, tanto no estabelecimento do imposto como na sua aplicação aquando da sua cobrança, presumindo-se, face a uma disciplina de cobrança que permite um tão amplo défice de execução da lei (...)

Concluiu o autor[334] que se trata de estender o controle do tribunal, para além da coerência sistemática e da coerência interna da lei, também à coerência com os resultados expressos ou implicitamente aceites.

5.2 Crítica às implicações processuais do Tema 1.184 RG

5.2.1 As implicações para a execução fiscal: igualdade e tratamento processual uniforme

A perspectiva de estabelecer condicionantes para o ajuizamento da execução fiscal, embora se reconheça sua necessidade, não afasta o fato de que houve extrapolação da Corte ao adentrar matéria reservada à competência legislativa.

Torna-se imprescindível, no entanto, elaborar algumas considerações analíticas sobre a concessão de prazo para a adequação das Procuradorias, que se entende salutar.

A deliberação do Tema 1.184 facultou e não determinou aos magistrados a extinção da execução fiscal, caso não observados os requisitos impostos. Embora a discricionariedade esteja atrelada ao propósito da resolutividade dos processos e ao alcance das metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça, é fundamental ponderar sobre as implicações que tal prerrogativa pode gerar.

A aplicação dessa faculdade, entre as diversas varas ou comarcas, pode originar cenários desiguais: enquanto em certas situações se impõe o cumprimento rigoroso de todos os requisitos em prazos exíguos; em outras, poderá haver a dispensa da exigência desses mesmos requisitos ou a estipulação de prazos significativamente mais amplos[335].

---

[333] NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**, *op. cit*., p. 472.
[334] *Ibidem*, p. 143.
[335] Colaciona-se recursos nesse sentido no Tribunal de Justiça de São Paulo: Insurgência em face de decisão que determinou a emenda da inicial para comprovar a adoção de medidas, como

Tal disparidade de tratamento, fundamentada predominantemente na interpretação individual do juiz de primeira instância, poderá configurar uma inaceitável ofensa ao princípio constitucional da isonomia.

Dessa forma, seria mais apropriado que houvesse uma consideração uniforme dos critérios aplicáveis à extinção dos processos.

5.2.2 As implicações para a execução fiscal ante a ausência de fixação de valor nacional

O critério adotado pelo Supremo Tribunal Federal como baixo valor que permitirá a extinção da cobrança fiscal por falta de interesse de agir será exatamente o valor estabelecido na legislação do ente fazendário[336].

Inicialmente, no intuito de evitar futuros questionamentos e pacificação do tema, seria pertinente ao Tribunal, desde que amparado por dados concretos, estabelecer parâmetros sobre a definição do que seria considerado baixo valor. Não se trata da estipulação de uma quantia definida, ante a diversidade dos níveis de federação, mas de diretrizes para balizar as legislações municipais e estaduais.

Ademais, as cidades que não possuem legislação sobre o assunto terão que se adequar e para ser preenchida essa lacuna, seriam adequados embasamentos da Corte Suprema. Para ilustração, os parâmetros poderiam ser estabelecidos por faixa gradual, de acordo com o porte da cidade, com percentual relativo ao valor da Requisição de Pequeno Valor.

Por fim, registre-se que, na hipótese de a Fazenda não promover os atos extrajudiciais, a execução será extinta[337].

---

conciliação ou adoção de solução administrativa, protesto de título ou poderá requerer a suspensão do processo, já deferido o prazo de 90 dias, para comprovação da adoção das providencias administrativa prévias, nos termos do Tema 1184 do STF. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. 14ª Câmara de Direito Público. **Agravo de Instrumento 2073102-84.2024 .8.26.0000**. Relator Rezende Silveira, Águas de Lindóia, 27 mar. 2024, 27 mar. 2024).

Execução Fiscal. Decisão que determinou a emenda a inicial, no prazo de 30 dias, para comprovar cumulativamente: (a) a tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e (b) o protesto do título. Reforma que se impõe. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. 9ª Câmara de Direito Público. **Agravo de Instrumento 3002030-20.2024.8.26.0000**. Relator Oswaldo Luiz Palu, Catanduva, 02 maio 2024).

[336] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit.*, p. 76.

[337] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 80. A propósito decisão nesse sentido: Legítima a extinção da execução fiscal, por falta de interesse processual, com base no Tema nº 1184 do STF e na Resolução CNJ nº 547/2024, quando a parte for instada a adotar as medidas preventivas, ainda no curso da ação, e permanecer inerte, em interpretação teleológica e em obediência ao princípio constitucional da eficiência administrativa. 4. Apelação cível desprovida. (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. 12ª Turma. **Apelação Cível 50095774220224047001/PR**. Relator João Pedro Gebran Neto, Curitiba, 31 jul. 2024).

As indicações desses critérios são fundamentais para orientar tanto a Fazenda Pública como os julgadores de primeira e segunda instância no intuito de se evitar uma futura profusão de recursos.

5.2.3 A métrica empregada no art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e na Lei Complementar 226/2026

Serão apresentados três exemplos no intuito de constatar que a legislação nacional, em determinadas situações, delega ao ente municipal a discricionariedade para a adoção de decisões e estipulação de valores.

A primeira demonstração diz respeito ao artigo 71 do CTN, que autorizou a cada ente federativo legislar sobre transação tributária.

A Lei Federal n.° 13.988/2020 autorizou a transação tributária pela União, suas autarquias e fundações. Retirando de sua abrangência os Estados e Municípios.

De acordo com o relatado por Weber Oliveira[338]:

> (...) deu-se deferência ao Federalismo brasileiro, ao não adentrar o legislador federal em Competência Legislativa dos demais entes federativos, facultando-se aos mesmos, conforme suas diferenças regionais, locais e perfil arrecatório e de atividades econômicas, a normatização a respeito da transação tributária em seus territórios dos tributos de suas Competências.

A segunda ilustração refere-se ao artigo 87 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cuja arquitetura legislativa determinou que cabe aos Estados, Municípios e Distrito Federal (DF) fixar o limite considerado de pequeno valor para que seja dispensada a expedição do precatório.

O conceito de precatório descrito por Cunha[339] caracteriza-se como a ordem de pagamento expedida para que o Poder Público cumpra com a obrigação pecuniária a que foi obrigado, mediante a observância da ordem cronológica de sua apresentação.

Sob uma perspectiva didática, consiste na solicitação do juiz à autoridade administrativa para que realize o pagamento de quantia em dinheiro decorrente de condenação judicial transitada em julgado[340].

---

[338] OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução Fiscal administrativa e federalismo**: a produção do direito pelos Estados no contexto da desjudicialização da Administração Pública. São Paulo: JusPodivm, 2024, p. 132.
[339] CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**, *op. cit.*, p. 25.
[340] *Ibidem*, p. 25.

Convém delinear que existe um procedimento próprio que os precatórios devem obedecer, ou seja, os pagamentos realizados pela Fazenda Pública de quantias certas decorrentes de condenações judiciais devem submeter-se à ordem cronológica de sua apresentação[341].

Distingue-se do precatório a Requisição de Pequeno Valor (RPV), a qual autoriza o pagamento de valores de até 60 salários mínimos, especificamente, para os débitos da União[342].

Retornando à legislação, como visto, cabe a cada ente público, por lei própria, fixar os limites de dispensa de precatório. Enquanto não editada a lei respectiva prevalecem, provisoriamente, os valores referenciais do artigo 87 do ADCT[343], para as condenações impostas às Fazendas dos Estados e do DF, o limite é de até 40 salários mínimos, sendo de até 30 salários mínimos para as condenações impostas às Fazendas Municipais[344].

Convém esclarecer, por seu turno, que os limites previstos no artigo 87 do ADCT não constituem critérios mínimos nem máximos, portanto, os entes federados podem fixar limites inferiores ou superiores àqueles estabelecidos no referido dispositivo[345].

Cunha[346] destaca que existe um limite mínimo a ser observado pelas pessoas jurídicas de direito público, com exceção da União.

Por sua vez, a Emenda Constitucional n.° 136, de 9 de setembro de 2025, fixou um teto para as pessoas políticas liquidarem os precatórios. De acordo com o estipulado no artigo 100 da Constituição Federal, os pagamentos de precatórios pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, relativos às suas administrações diretas e indiretas, ficaram limitados aos critérios e aos percentuais estabelecidos nos incisos §§ 23, 24, 25, 26 e 28 do artigo supracitado.

Ressalte-se, todavia, que os patamares e faixas de valores fixados foram escalonados, respeitando a autonomia e a realidade Municipal.

O terceiro exemplo refere-se à Lei Complementar n.° 226/2026 que prevê a possibilidade de serem autorizados os pagamentos retroativos dos benefícios dos servidores públicos que foram suspensos durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da covid-19.

---

[341] *Ibidem*, p. 32.
[342] *Ibidem*, p. 42.
[343] *Ibidem*, p. 40.
[344] *Ibidem*, p. 38.
[345] *Ibidem*, p. 43.
[346] *Ibidem*, p. 40.

A Lei em comento estipulou que o respectivo ente federativo poderá autorizar os pagamentos retroativos.

Sob uma perspectiva crítica, os casos legislativos colacionados revelam que a autonomia municipal muitas vezes é e deve ser reconhecida, em decorrência da realidade econômica dos Municípios e em respeito ao modelo federativo que assegura aos Municípios autonomia política, administrativa e financeira, conforme os artigos 1º, 18 e 30 da Constituição Federal.

5.3 Além da métrica quantitativa: a finalidade não fiscal da execução de multas

O objetivo deste subcapítulo é demonstrar que, no ordenamento jurídico brasileiro, existe um amplo arcabouço de espécies de multas, classificadas de diferentes maneiras pela doutrina. Cumpre ressaltar que, independentemente da finalidade atribuída a cada modalidade, é imprescindível que tais multas sejam efetivamente cobradas.

Conforme demonstrado no voto do Ministro André Mendonça[347], na sessão de julgamento do Tema 1.184, apesar de no Tribunal de Contas da União (TCU) o limite da cobrança judicial ser de R$ 5.000,00, as multas com valores de até R$ 500,00 são cobradas judicialmente, pelo caráter sancionatório da medida.

Estabelecidas essas premissas, compreende-se que era indispensável que, no julgamento do Tema 1.184, fossem formuladas ressalvas específicas em relação aos débitos decorrentes de multas.

As multas deveriam ter recebido tratamento diferenciado, seja mediante sua exclusão da regra do valor mínimo para ajuizamento, seja pela fixação de um patamar próprio, ainda que reduzido, que não fosse irrisório nem comprometesse o caráter pedagógico e sancionatório.

No contexto municipal, as infrações referentes a danos ambientais, como terrenos sujos, descarte irregular de lixo, acúmulo de materiais inservíveis e outras situações semelhantes são de extrema relevância. É preciso que a sociedade obtenha uma resposta adequada para esse tipo de infração.

---

[347] Conforme descrito: as multas do Tribunal de Contas da União (TCU) obedecem ao patamar de R$ 5.000,00 e algumas multas específicas, inerentes ao poder de polícia, R$ 500,00, pois há uma finalidade sancionatória, e não arrecadatória, que precisa ser considerada.

Mendes[348], ao escrever sobre a atuação dos órgãos estatais envolvidos na execução fiscal, cita[349] Kelsen (1995, p. 122), para explicar que existem dois tipos de sanção: i) a pena; e ii) a execução.

A primeira exerce função retributiva (o mal pelo mal), possuindo caráter preventivo. A segunda desempenha função reparadora (corrigir o mal estabelecido pelo descumprimento). Note-se que ambas têm por finalidade preservar a eficácia do sistema jurídico, seja ao evitar o descumprimento das normas (função da pena), ou ao corrigir o mal causado pelo não cumprimento (função da execução).

O autor menciona[350] que a função preventiva da execução fiscal também, objetiva influenciar o comportamento de potenciais infratores e alerta[351] que a cobrança judicial não deve ser vista exclusivamente pela sua função reparadora monetária.

Ao adentrar nas perspectivas das multas punitivas, Mendes[352] apresenta dois exemplos, i) das infrações a regras de trânsito, como dirigir acima do limite de velocidade e ii) os decorrentes de desastres ambientais. Explica que o objetivo dessa cobrança é garantir a efetividade do sistema jurídico. Nesse passo[353], diversas multas possuem caráter reparador e não meramente arrecadatório.

Em linha semelhante, Paulo Coimbra ensina que existem três funções precípuas: a preventiva, a didática e, precipuamente, a punitiva[354].

A função preventiva serviria para desestimular o descumprimento das obrigações tributárias, intimidar os possíveis infratores e garantir a eficácia das normas tributárias primárias[355].

A função didática, além da serventia para a educação e a correção de desvios do infrator, auxiliando-o a apreender as determinações que não seguiu também se presta a amenizar os efeitos punitivos das sanções tributárias[356].

---

[348] MENDES, Guilherme Adolfo. A atuação dos órgãos estatais envolvidos na execução fiscal: a ação judicial como última etapa de um longo processo de cobrança. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013, p. 129.
[349] *Ibidem*, p. 129.
[350] *Ibidem,* p. 129.
[351] *Ibidem,* p. 129.
[352] *Ibidem,* p. 132.
[353] *Ibidem*, p. 134.
[354] SILVA, Paulo Coimbra. **Direito Tributário sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2007, p. 120.
[355] *Ibidem*, p. 120.
[356] *Ibidem*, p. 120.

Por sua vez, a função punitiva não deve ser necessariamente equivalente ao eventual prejuízo do erário, devendo, isso sim, guardar fiel proporcionalidade ao grau de repúdio da ilicitude da conduta por elas punidas *in abstracto* e *in concreto*[357].

Noutro plano, outro problema vinculado à questão das cobranças das multas[358] está consubstanciado no tratamento jurídico sobre os limites qualitativos e quantitativos conferidos às multas tributárias.

Por essa razão, o tópico subsequente tem por finalidade traçar um corte metodológico acerca de três entendimentos do Supremo Tribunal Federal sobre a temática. O propósito é cotejar as motivações desses precedentes com o do Tema 1.184, permitindo, em etapa posterior, a construção crítica.

5.3.1 Temas da Repercussão Geral do STF ns.° 487, 863 e 872

Definidas tais premissas, serão examinados os fundamentos dos julgamentos dos Temas 487, de relatoria do Ministro Luís Barroso, Tema 863, cujo relator foi o Ministro Dias Toffoli e Tema 872, relatado pelo Ministro Marco Aurélio.

Para o entendimento do tópico, adota-se como eixo metodológico o voto paradigmático do Ministro Dias Toffoli no Tema 487, o qual apresentou uma sistematização didática e integral da problemática das aplicações das multas tributárias.

Os Temas 487, 863 e 872 compartilham três denominadores em comum. O primeiro é caracterizado pela omissão do legislador em editar normas gerais a respeito dos limites qualitativos e quantitativos das sanções tributárias impostas por infração à legislação tributária[359].

Nessa perspectiva, o Ministro Dias Toffoli, em seu voto no Tema 863, esclareceu que o projeto de lei complementar para regulamentar a matéria ainda está em tramitação no Senado[360]:

---

[357] *Ibidem*, p. 120.

[358] Quanto à tipologia das sanções pecuniárias, a classificação estruturada por Leandro Paulsen engloba a maioria dos casos práticos, visando superar as dificuldades advindas da classificação tradicional: 1) quanto ao procedimento: 1.1) automáticas e 1.2) de ofício; 2) quanto à infração cometida: 2.1) por não pagamento no prazo; 2.2) por não pagamento mediante omissão culposa; 2.3) por não pagamento mediante fraude, sonegação ou conluio e 2.4) por descumprimento de obrigações acessórias; 3) quanto à gravidade: 3.1) comuns e 3.2) qualificadas; 4) quanto à autonomia: 4.1) dependentes e 4.2) isoladas; 5) quanto ao valor: 5.1) fixas e 5.2) proporcionais; 6) quanto ao comportamento posterior do agente: 6.1) aumentadas e 6.2) reduzidas (*Ibidem*, p. 4-5).

[359] *Ibidem*, p. 6.

[360] *Ibidem*, p. 16.

> Atualmente, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei Complementar nº 124/22[361], originário do Relatório Final da Comissão de Juristas "responsável pela elaboração de anteprojetos de proposições legislativas que dinamizam, unificam e modernizam o processo administrativo e tributário nacional", instituída pelo Ato Conjunto dos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal nº 01/22.

Ao delinear a legislação em vigor, o Ministro Dias Toffoli assinalou que, nos termos do artigo 146, inciso III, alínea b, do Texto Constitucional, compete ao legislador complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária[362].

A segunda ordem análoga aos temas em análise diz respeito à atuação do STF na delimitação dos diplomas normativos submetidos à sua apreciação, para proteção do direito fundamental da vedação ao confisco.

O Ministro Dias Toffoli enfatizou que foi preciso estabelecer:

> Com base na proporcionalidade, na razoabilidade e na segurança jurídica, até que patamar quantitativo as multas aplicadas por descumprimento de deveres instrumentais podem chegar sem resultar em efeito confiscatório.[363]

Por fim, a última vertente similar está consubstanciada na inexistência de uma jurisprudência uniforme a respeito das limitações impostas pela Carta Magna:

> A disparidade de tratamento nas legislações da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e a ausência de uma orientação jurisprudencial clara no que se refere às limitações constitucionais da utilização de sanções por descumprimento de obrigações tributárias principais e acessórias com efeito de confisco têm tornado o sistema tributário brasileiro cada vez mais complexo[364].

Portanto, em razão da omissão legislativa, da necessidade de proteção à vedação de confisco e a ausência de uma orientação jurisprudencial objetiva e igualitária para os entes federados sobre as limitações da utilização de sanções por descumprimento de obrigações tributárias acessórias, tornou-se necessária a intervenção do STF para o equacionamento dessas questões.

---

[361] A última movimentação foi em 17/11/2025 encaminhado para a Mesa Diretora para apresentação de Autógrafo.
[362] *Ibidem*, p 17.
[363] *Ibidem*, p. 7.
[364] *Ibidem*, p. 16.

Especificamente, em relação aos temas em pauta, para melhor entendimento das diretrizes impostas pela Suprema Corte, faz-se uma compilação das teses:

Tema 487[365]: o Supremo Tribunal Federal estabeleceu parâmetros para limitar multas aplicadas pelo descumprimento de obrigações acessórias. Quando a multa é calculada sobre o valor do tributo ou crédito vinculado, ela não pode ultrapassar 60%, salvo se houver agravantes, caso em que pode chegar a 100%.

Se não houver tributo associado, mas apenas valor de operação ou prestação relevante, a multa não pode exceder 20%, podendo alcançar 30% diante de circunstâncias agravantes.

O Tribunal Supremo também determinou que, ao aplicar essas penalidades, deve-se observar o princípio da consunção e avaliar qualitativamente fatores como adequação, necessidade, proporcionalidade, insignificância e a vedação ao *bis in idem*.

Tais limites não se aplicam às multas cuja natureza é predominantemente administrativa, como ocorre com penalidades aduaneiras.

Tema 863[366]: trata-se de multas qualificadas em razão de sonegação, fraude ou conluio, visam reprimir comportamentos com elevado grau de reprovabilidade.

A Corte decidiu que:

---

[365] 1. A multa isolada aplicada por descumprimento de obrigação tributária acessória estabelecida em percentual não pode ultrapassar 60% do valor do tributo ou do crédito vinculado, podendo chegar a 100% no caso de existência de circunstâncias agravantes.

2. Não havendo tributo ou crédito tributário vinculado, mas havendo valor de operação ou prestação vinculado à penalidade, a multa em questão não pode superar 20% do referido valor, podendo chegar a 30% no caso de existência de circunstâncias agravantes.

3. Na aplicação da multa por descumprimento de deveres instrumentais, deve ser observado o princípio da consunção, e, na análise individualizada das circunstâncias agravantes e atenuantes, o aplicador das normas sancionatórias por descumprimento de deveres instrumentais pode considerar outros parâmetros qualitativos, tais como: adequação, necessidade, justa medida, princípio da insignificância e ne bis in idem.

4. Não se aplicam os limites ora estabelecidos à multa isolada que, embora aplicada pelo órgão fiscal, se refira a infrações de natureza predominantemente administrativa, a exemplo das multas aduaneiras",

Por fim, por maioria, modulou os efeitos da decisão, para estabelecer que ela passe a produzir efeitos a partir da data da publicação da ata do julgamento do mérito, ficando ressalvadas da modulação: (i) as ações judiciais e os processos administrativos pendentes de conclusão até a referida data; e (ii) os fatos geradores ocorridos até a referida data em relação aos quais não tenha havido o pagamento de multa abrangida pelo presente tema de repercussão geral, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Relator) e Gilmar Mendes. Plenário, 17.12.2025 (*Ibidem*).

[366] Até que seja editada lei complementar federal sobre a matéria, a multa tributária qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio limita-se a 100% (cem por cento) do débito tributário, podendo ser de até 150% (cento e cinquenta por cento) do débito tributário caso se verifique a reincidência definida no art. 44, § 1º-A, da Lei nº 9.430/96, incluído pela Lei nº 14.689/23, observando-se, ainda, o disposto no § 1º-C do citado artigo (TEMA 863 - Limites da multa fiscal qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio, tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*).

> Até que seja editada lei complementar federal sobre a matéria, a multa tributária qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio limita-se a 100% (cem por cento) do débito tributário, podendo ser de até 150% (cento e cinquenta por cento) do débito tributário, caso se verifique a reincidência definida no art. 44, § 1º-A, da Lei nº 9.430/96, incluído pela Lei nº 14.689/23, observando-se, ainda, o disposto no § 1º-C do citado artigo.

Neste quesito especificamente o Ministro Dias Toffoli ponderou que:

> (...) as limitações quanto às multas qualificadas em razão de sonegação, fraude ou conluio previstas na legislação federal devem ser adotadas igualmente para as multas do mesmo tipo previstas nas legislações dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.[367]

E equiparou os entes federados sob a justificativa de que a ofensa qualificada à legislação tributária não é mais ou menos grave a depender do ente federado envolvido[368].

Relembrou que o Supremo Tribunal Federal:

> ainda que em contexto distinto, utilizou parâmetros definidos pela União para aferir a constitucionalidade de norma relacionada à tributação estadual e distrital.[369]
>
> No Tema 1.062 (RE 1.216.078/SP), a Corte reconheceu que esses entes podem legislar sobre índices de correção monetária e juros de mora aplicáveis aos seus créditos tributários, desde que respeitem os limites fixados pela União para finalidades equivalentes.[370]

Por último, o Tema nº 872[371]: trata da multa por descumprimento de dever instrumental isoladamente considerada. O STF reconheceu a constitucionalidade da multa de 20% prevista no artigo 7º, II, da Lei n.° 10.426/2002 para atraso ou entrega incorreta da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), ressaltando que tal limite não invalida automaticamente multas instrumentais superiores.

---

[367] TEMA 487 - Caráter confiscatório da "multa isolada" por descumprimento de obrigação acessória decorrente de dever instrumental. **Supremo Tribunal Federal**, *op. cit.*, p. 18.
[368] *Ibidem*, p. 18.
[369] *Ibidem*, p. 18.
[370] *Ibidem*, p. 19.
[371] Revela-se constitucional a sanção prevista no artigo 7º, inciso II, da Lei nº 10.426/2002, ante a ausência de ofensa aos princípios da proporcionalidade e da vedação de tributo com efeito confiscatório (TEMA 872 - Constitucionalidade da exigência de multa por ausência ou atraso na entrega de Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais – DCTF, prevista no art. 7º, II, da Lei 10.426/2002, apurada mediante percentual a incidir, mês a mês, sobre os valores dos tributos a serem informados. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*).

Destaca-se, outrossim, que essa penalidade incide exclusivamente em razão do mero atraso ou da apresentação da declaração com erros ou omissões. Assentes os contextos referentes às multas, torna-se possível avançar para o capítulo seguinte.

5.3.2 Limites de Multas Tributárias e Teto Mínimo para Execução Fiscal: Possível Esvaziamento Sancionatório

Da mesma forma, como no Tema 1.184, os julgamentos dos Temas 487, 863 e 872 demonstram que o Supremo Tribunal Federal suprimiu um vazio legislativo ao fixar limites normativos que, pela Constituição, competem ao legislador complementar.

A definição de parâmetros qualitativos e quantitativos para multas punitivas constitui matéria típica de normas tributárias, não sendo adequada à sua formulação primária pela via jurisprudencial.

Embora tais decisões revelem um movimento nítido de ativismo judicial, é necessário reconhecer que visam proteger o direito fundamental da vedação ao confisco e estabelecer critérios mínimos capazes de coibir abusos e garantir certa uniformidade entre os entes federados.

Por essa razão, considera-se que, nessas situações específicas, a atuação excepcional da Corte Constitucional se revela justificável, na medida em que se destina à proteção de um direito fundamental.

Todavia, o modo pelo qual essa intervenção foi conduzida merece ressalvas, pois desconsiderou as especificidades regionais e as realidades fiscais locais, em razão da imposição de soluções uniformes que não dialogam com as diferenças municipais.

Não obstante, ainda que a regulamentação jurisprudencial fosse cabível em sua motivação, entende-se que a Corte Suprema pecou na extensão de sua decisão ao impor balizas nacionais para restringir a capacidade municipal de calibrar penalidades, conforme suas necessidades locais.

Precedido tal contexto, cumpre pontuar que o ativismo voltado à tutela de garantias constitucionais, como nos casos em análise, é distinto daquele verificado no Tema 1.184, no qual não se discutia direito fundamental, mas apenas aspectos de organização judiciária e procedimental.

Nesse sentido, a crítica formulada no Tema 1.184, especificamente quanto à ausência de dados municipais e à interferência na autonomia municipal, acarretando o esvaziamento da discricionariedade deste ente, aplica-se integralmente aos Temas 487, 863 e 872.

Os julgamentos de todos esses Temas desconsideraram os fatos de que, a depender do valor da multa, poderá ser economicamente vantajoso ao infrator descumprir a obrigação tributária. Adicionalmente, também, de acordo com o patamar fixado, a cobrança poderá sequer ser ajuizada, esvaziando o processo fiscalizatório e comprometendo a efetividade das sanções.

De pouco vale a imposição de multa punitiva, cuja natureza pressupõe maior gravidade da conduta, se consoante o *quantum* fixado, o único meio de cobrança será o protesto.

Desse modo, verificadas as peculiaridades de cada sanção e do caminho fiscalizatório a ser seguido, remanesce a crítica de que, no Tema 1.184, seria fundamental ter sido realizada uma distinção entre a cobrança dos Tributos e das Multas.

A diferenciação, seja para uma regulamentação menos rígida, seja para estipulação de um regime próprio, era medida indispensável. Com efeito, a execução judicial de multa tributária deveria ser expressamente dispensada da aplicação do valor mínimo para distribuição da cobrança, observado, contudo, um limite razoável.

A ideia que deve ser acentuada como limite razoável é que existe uma diferença entre o valor mínimo para ajuizamento e valor irrisório, este deve ser considerado para se evitar o ajuizamento e embasar a extinção da cobrança fiscal.

Como conclusão, é imprescindível a ponderação sobre a realidade do contencioso fiscal municipal atrelada à base empírica adequada para o não esvaziamento da finalidade fiscalizatória.

5.4 A atuação do STJ na redução do acervo de execuções fiscais na gestão processual da prescrição intercorrente

O Superior Tribunal de Justiça contribuiu com o Poder Judiciário na missão de reduzir o número de processos fiscais.

O recurso especial n° 1.340.553/RS[372], Tema 566[373], julgado sob o rito dos recursos repetitivos, em 12/9/2018, estipulou as regras e consolidou o marco inicial para a contagem do início da prescrição intercorrente. A tese[374] firmada avençou que:

---

[372] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Seção. **REsp 1.340.553/RS**. Relator Mauro Campbell Marques, Brasília, 12 set. 2018, p. 121.

[373] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 566**. Discute-se a sistemática para a contagem da prescrição intercorrente (prescrição após a propositura da ação) prevista no art. 40 e parágrafos da Lei da Execução Fiscal (Lei n. 6.830/80): qual o pedido de suspensão por parte da Fazenda Pública que inaugura o prazo de 1 (um) ano previsto no art. 40, § 2º, da LEF. Relator Mauro Campbell Marques, Brasília, 12 set. 2018.

> Não havendo a citação de qualquer devedor por qualquer meio válido e/ou não sendo encontrados bens sobre os quais possa recair a penhora (o que permitiria o fim da inércia processual), inicia-se automaticamente o procedimento previsto no art. 40 da Lei n. 6.830/80, e respectivo prazo, ao fim do qual restará prescrito o crédito fiscal.

Esse é o teor da Súmula n.º 314 do STJ[375], "em execução fiscal, não localizados bens penhoráveis, suspende-se o processo por um ano, findo o qual se inicia o prazo da prescrição quinquenal intercorrente".

O julgamento em tela impactou na eliminação de processos arquivados de longa data, que eram movimentados somente, para não caracterizar a prescrição. De igual forma, a decisão alcançou processos irresolúveis pela não localização ou insolvência do devedor.

Noutro giro, a ausência de uma definição no julgado de uma data inicial específica para a contagem do prazo prescricional foi objeto de milhares de recursos.

Não obstante, após a publicação do acórdão, os cartórios movimentaram-se para sanear o estoque de processos paralisados aptos a serem extintos pela prescrição intercorrente.

Neste sentido, o relatório Justiça em Números, publicado em 2025, ano base 2024, especificou que, em 2019, a redução foi de -1,4 milhão de processos[376], portanto, resultou substancialmente na diminuição do acervo.

5.5 Sistematização da evolução jurisprudencial: comparativo dos temas de repercussão geral no STF

A tabela subsequente sistematizou a evolução da matéria sob as perspectivas temporal e material, permitindo identificar o desencadeamento e a alteração do entendimento da Suprema Corte.

O aspecto temporal da tabela evidencia o caráter cíclico da discussão sobre extinções de execuções fiscais de diminuto valor perante a Corte Suprema.

---

[374] RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ARTS. 1.036 E SEGUINTES DO CPC/2015 (ART . 543-C, DO CPC/1973). PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. SISTEMÁTICA PARA A CONTAGEM DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (PRESCRIÇÃO APÓS A PROPOSITURA DA AÇÃO) PREVISTA NO ART . 40 E PARÁGRAFOS DA LEI DE EXECUÇÃO FISCAL (LEI N. 6.830/80). (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Seção. **REsp 1.340.553/RS**, *op. cit.*, p. 121).

[375] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula nº 314**. Brasília, DF: STJ, [2005].

[376] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2025**. Brasília: CNJ, 2025, p. 317.

Tabela 2 - Comparativo de Temas

Número do Tema	**Matéria analisada**	**Tese**	**Transitado em julgado**
Tema 109[377]	Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município.	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.	09/03/2011
Tema 292[378]	Extinção de execução fiscal da União por falta de interesse de agir, em razão do valor irrisório do débito, com base em legislação federal.	A questão da extinção de execuções fiscais, por falta de interesse de agir do ente político credor, em razão do valor do débito executado ser irrisório, tem natureza infraconstitucional e a ela são atribuídos os efeitos da ausência de repercussão geral, nos termos do precedente fixado no RE n. 584.608, rel. a Ministra Ellen Gracie, DJe 13/03/2009.	27/08/2010
ADI n.º 5135/DF[379]	Lei n.° 12.767/2012 incluiu Certidões de Dívida Ativa no rol de títulos sujeitos a protesto.	O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.	07/02/2018
Tema 1.184[380]	Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação	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	14/10/2025

[377] TEMA 109 - Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município. **Supremo Tribunal Federal**, *op. cit.*

[378] TEMA 292 - Extinção de execução fiscal da União por falta de interesse de agir, em razão do valor irrisório do débito, com base em legislação federal. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*.

[379] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 5.135**, *op. cit*.

[380] TEMA 1184 - Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. **Supremo Tribunal Federal**, *op. cit.*

	judicial.	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	

Fonte: Elaboração própria.

Inicialmente, o Tema 109 estabeleceu o entendimento de que a lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa de débitos de pequeno valor não poderia ser aplicada aos Municípios, sob pena de violação à autonomia e competência tributária municipal.

Com o advento da Lei n.º 12.767/2012, que incluiu as Certidões de Dívida Ativa no rol de títulos sujeitos a protesto, e com a confirmação de sua constitucionalidade pelo STF no julgamento da ADI n.º 5135/DF, em fevereiro de 2018, restou reconhecido o protesto como um mecanismo legítimo, não violador dos direitos fundamentais garantidos aos contribuintes.

De um vértice, observavam-se estatísticas positivas relacionadas à eficácia do protesto extrajudicial; do vértice oposto, as estatísticas revelavam a ineficiência da cobrança judicial, além dos elevados índices de congestionamento que essas ações provocavam no Poder Judiciário.

Diante dessa dicotomia, procedeu-se ao julgamento do Tema 1.184, que representou uma tentativa de equalização desse cenário. Com trânsito em julgado em setembro de 2025, o acórdão alterou substancialmente o entendimento anterior ao reconhecer a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor, por ausência de interesse de agir, fundamentada no princípio da eficiência.

A evolução jurisprudencial refletiu a opção da Suprema Corte pela racionalização do sistema de Justiça.

5.6 Síntese conclusiva

A análise crítica do Tema 1.184 RG do STF revelou múltiplas lacunas que podem ser classificadas em duas categorias.

As lacunas processuais, como ausência de dados empíricos municipais específicos para embasar o julgamento, a prevalência implícita do princípio da eficiência sobre o da

autonomia municipal e do acesso à justiça, além do ativismo judicial em matéria processual.

As lacunas materiais, como o tratamento incipiente das pequenas dívidas em massa, a desconsideração da complexidade da cobrança de loteadores e devedores contumazes, a ausência de parâmetros nacionais uniformes e a desconsideração da finalidade das cobranças das multas.

Para o arcabouço lacunoso somam-se as palavras do Ministro Fachin[381], para quem o olhar da questão não pode ser simplificador de uma realidade complexa e multifacetada.

Com efeito, a solução para a questão deve ser ambicionada em atuação conjunta e estratégica dos três Poderes da República.

Ao Poder Legislativo, apela-se para a urgência de medidas legiferantes. Constam no Congresso Nacional projetos de lei para a criação da execução fiscal administrativa, amplamente debatida, conforme demonstrado no capítulo 2.

Sobretudo, é imprescindível a atualização normativa para modernização da Lei de Execução Fiscal. Reitere-se: o sistema atual, fixado em 1980, encontra-se esgotado pela própria seiva: inoperante, mais preocupado com procedimentos do que com resultados, lento é o aliado perfeito do devedor contumaz[382].

Reputa-se ao Executivo o protagonismo de atuar proativamente para estruturar adequadamente seus setores responsáveis e desjudicializar os conflitos, fortalecendo mecanismos alternativos de resolução e minimizando a necessidade de intervenção judicial.

As lacunas referendadas evidenciam a necessidade de instrumentos complementares ao protesto, ou seja, de mecanismos paralelos à cobrança judicial para transmutar a eficácia da cobrança extrajudicial pela municipalidade, temática que constitui o objeto central desta dissertação.

Por sua vez, tanto o Judiciário quanto o Executivo devem engajar-se intensamente na busca por eficiência operacional, mediante a adoção e integração de tecnologias e sistemas avançados para acelerar processos, otimizar recursos e aprimorar a qualidade dos serviços.

6 AS DIRETRIZES IMPOSTAS PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: RESOLUÇÃO N.º 547/2024

---

[381] *Ibidem*, p. 97.

[382] GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A reforma processual tributária e o debate em torno da nova lei de execução fiscal**. RFDT, ano 8, n. 47, Belo Horizonte. Ed. Fórum, 2010.

> "Nossa atual Carta Magna é intervencionista no econômico, utópica no social e híbrida no político."[383]
>
> (Roberto Campos)

Este capítulo analisa criticamente a Resolução n.° 547/2024 do CNJ, editada em cumprimento ao Tema 1.184 do STF. Examinou-se o processo de aprovação, os fundamentos técnicos para fixação do teto de R$ 10.000,00, para extinções dos executivos fiscais, as contribuições positivas e as lacunas que comprometem sua aplicabilidade em âmbito municipal.

Procedeu-se ao escrutínio crítico do Relatório IPEA de 2011 sobre o Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União e das ausências de publicidade das Notas Técnicas do NUPEC/STF.

Em atenção, as medidas preconizadas pelo CNJ foram analisadas as Notas Técnicas dos Tribunais de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Demonstrou-se como a ausência de dados atualizados e a inadequação do modelo federal à realidade municipal revelaram que, conquanto inegáveis os avanços na redução do congestionamento, as determinações da Resolução demandam uma análise crítica, sob pena de, a desjudicialização transmudar-se em renúncia fiscal.

Assente o introdutório, delineia-se a análise da Resolução n.° 547/2024.

Definidas as balizas do Tema 1.184 pela Corte Suprema, mas não fixada uma quantia a ser considerada como de pequeno valor foi atribuída ao Conselho Nacional de Justiça tal incumbência.

Na 1ª Sessão Ordinária do órgão[384], em 20 de fevereiro de 2024, sob a presidência do Ministro Luís Barroso, pelo ato normativo (Processo n.° 0000732-68.2024.2.00.0000) foi aprovada por unanimidade a Resolução n.° 547/2024.

O Presidente do CNJ[385] justificou a ausência de debates ao mencionar que: a Resolução basicamente reproduziu a decisão do STF exarada no Tema 1.184 e que as matérias foram amplamente discutidas internamente, sendo ajustadas com as propostas dos Conselheiros.

Verificou-se na transmissão do julgamento[386] que a aprovação transcorreu por 1 minuto e 35 segundos, tendo sido iniciada aos 29 min 54 s e terminada em 31 min 29 s.

---

[383] MARTINS, Ives Gandra da Silva; CASTRO, Paulo Rabello de. **Lanterna na proa: Roberto Campos, ano 100**. São Luís, MA: Livraria Resistência Cultural Editora, 2017. p. 209.

[384] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 1ª Sessão Ordinária de 2024 – 20 de fevereiro. **YouTube**, *[s.d.]*, 5h6min9s, 29min54 s.

[385] *Ibidem*, 29min54s.

[386] *Ibidem*, 29min54s.

O que significa que, em menos de 2 minutos decisões tão relevantes foram julgadas sem o devido debate público, aleijando os interessados das razões fundantes deliberadas *interna corporis*, na contramão do postulado da transparência.

O preceito de maior impacto, irrefutavelmente, consistiu na imposição do parâmetro valorativo de R$ 10.000,00 para extinção de todas as execuções fiscais, em que não tenha havido movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

Somente no voto do Presidente Ministro Luís Barroso foi possível constatar os dois critérios balizadores utilizados para a definição do teto de corte[387]. O voto destacou que o CNJ realizou um levantamento por amostragem e concluiu que mais da metade (52,3%) das execuções fiscais têm valor de ajuizamento inferior a R$ 10.000,00.

O segundo fundamento ancorou-se no resultado de um estudo promovido pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, o qual detectou, com base no valor da mão-de-obra, ser o custo mínimo de uma execução fiscal para o Poder Judiciário de R$ 9.277,00[388].

Esses parâmetros foram decisivos para delimitarem a quantia de R$ 10.000,00 como baixo valor para a extinção das execuções fiscais, desde que observadas, cumulativamente, as seguintes condições:

(1) o processo não tenha tido movimentação útil há mais de 1 ano sem citação do executado; ou, (2) ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

Em raciocínio lógico, os processos não movimentados há mais de 1 ano e que não constem bens penhoráveis, com valor na data da distribuição de R$ 10.000,00, serão extintos, independentemente do ente que conste no polo ativo.

Impende distinguir a situação dos processos de execuções fiscais que foram distribuídos, anteriormente, daqueles que foram distribuídos, posteriormente, à publicação da Resolução em estudo.

Os primeiros deverão obedecer às disposições e ao piso imposto pela normativa.

Deste modo, os processos com valor de causa igual ou inferior a R$ 10.000,00 devem atender aos requisitos da normativa, quais sejam: haver movimentação útil há mais de um ano, a citação do executado e a localização de bens penhoráveis. Outra alternativa será a Fazenda Pública requerer a suspensão dos autos, por 90 dias, para indicar bens.

---

[387] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Processo n.º 0000732-68.2024.2.00.0000**. Brasília, 31 mar. 2025, p. 175.
[388] *Ibidem,* p. 170.

Em outras palavras, os processos com valor de causa igual ou inferior a R$ 10.000,00, em que não conste movimentação útil há mais de um ano, não tenha ocorrido a citação e nem a indicação de bens, serão extintos.

De outra banda, os processos que foram distribuídos em momento subsequente à publicação da Resolução n.° 547/24 serão pautados no quesito relativo ao ínfimo valor de acordo com a legislação do respectivo ente federativo.

No intento de melhor aclarar a situação, os processos ajuizados, anteriormente à publicação da Resolução em tela, independentemente do ente que conste no polo ativo, devem respeitar os requisitos impostos pela normativa, bem como o teto de R$ 10.000,00. Diferentemente, as ações que forem ajuizadas, *a posteriori* à publicação da normativa, terão como teto o valor fixado pela respectiva pessoa política.

Na prática, e a título de exemplificação: um processo ajuizado em 2023, independentemente da Fazenda Pública que conste no polo ativo, União, Estado ou Município, será extinto se o valor da causa for igual ou inferior a R$ 10.000,00 e não forem atendidos os requisitos impostos pela normativa, quais sejam movimentação útil e bens penhoráveis.

Para um processo ajuizado em 2025, o valor da causa deverá ser o estipulado na Lei do ente que conste no polo ativo. Como demonstrado na Tabela 1, uma execução fiscal distribuída pela Fazenda Pública de Ribeirão Preto deverá ter como valor da causa R$ 610.00; de Bauru, a quantia de R$ 1.000,00. Assim, cada Município deverá publicar uma lei com o valor que considere adequado para quantificar o teto do ajuizamento.

Percebe-se que os critérios de distribuição e de extinção são diversos, na ótica do CNJ, não sendo atribuído o montante de R$ 10.000,00 como parâmetro de corte para novas execuções fiscais, sob pena de, violação à autonomia constitucional dos entes tributantes[389].

Um ano após a aprovação da Resolução n.° 547, na 3ª Sessão Ordinária, realizada em 11 de março de 2025, o Plenário do CNJ deliberou sobre sua alteração ao ser aprovada a Resolução n.º 617/2025[390].

O Presidente Ministro Luís Barroso, em seus dizeres, justificou que as alterações serviam para promover o aperfeiçoamento e ajustes pontuais[391].

---

[389] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 116-117.

[390] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3ª Sessão Ordinária de 2025 – 11 de março (Tarde). **YouTube**, [s.d.]. 4h23min58s.

[391] A esse respeito foram acrescidas três diretrizes: (a) a extinção de execuções fiscais nas quais não haja informação acerca do CPF ou CNPJ do executado; (b) a dispensa de protesto prévio ao ajuizamento em

Deste modo, o texto final da Resolução n.° 547 determinou que:

> Art. 1º 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.
> § 1º Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a **R$ 10.000,00** (dez mil reais) 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.
> § 2º Para aferição do valor previsto no § 1º, em cada caso concreto, deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e **propostas em face do mesmo executado.**
> § 3º **O disposto no § 1º não impede nova propositura da execução fiscal se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição**.
> § 4º Na hipótese do § 3º, o prazo prescricional para nova propositura terá como termo inicial um ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.
> § 5º **A Fazenda Pública poderá requerer nos autos a não aplicação, por até 90 (noventa) dias, do § 1º deste artigo, caso demonstre que, dentro desse prazo, poderá localizar bens do devedor.**
> Art. 1º-A. **Deverão ser igualmente extintas as execuções fiscais sem indicação do CPF ou CNPJ da parte executada**. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025).
> Parágrafo único. O disposto no caput aplica-se em qualquer fase do processo, inclusive na análise da petição inicial. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025).
> Art. 2º **O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.**
> § 1º **A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.**
> **§ 2º A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa**.
> § 3º Presume-se cumprido o disposto nos §§ 1º e 2º quando a providência estiver prevista em ato normativo do ente exequente.
> Art. 3º O ajuizamento da execução fiscal dependerá, ainda, de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.
> Parágrafo único. Pode ser dispensada a exigência do protesto nas seguintes hipóteses, sem prejuízo de outras, conforme análise do juiz no caso concreto:

---

caso de inscrição da certidão de dívida ativa no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin); (c) a gratuidade das informações sobre transações imobiliárias prestadas a cada 60 dias por cartórios aos Municípios (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Processo n.° 0000732-68.2024.2.00.0000**, *op. cit*., p. 73).

> I – comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, I);
> II – existência da averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, II); ou
> III – indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.
> IV – a inclusão do crédito inscrito em dívida ativa no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) de que trata a Lei nº 10.522/2002. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025).
> Art. 4º **Os cartórios de notas e de registro de imóveis deverão comunicar às respectivas prefeituras, em periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais**.
> Parágrafo único. **O disposto no caput deve ser cumprido pelos cartórios sem a cobrança de emolumentos aos entes públicos**. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025). (**grifo nosso**).

A Resolução n.º 547/2024 do CNJ, ainda que tenha buscado operacionalizar as diretrizes fixadas no Tema 1.184, evidenciou fragilidades em sua elaboração, como será visto na sequência.

6.1 Contribuições relevantes e positivas

A par da violação das regras constitucionais, a Resolução instituiu determinações construtivas e significativas para o setor.

A primeira foi estabelecer que, na aferição do teto, devem ser somados os valores dos processos que estejam apensados e propostos em face do mesmo executado. Em outras palavras, foram excetuadas das extinções das execuções de pequeno montante distribuídas, em relação ao mesmo devedor.

Nas mesmas águas navega a possibilidade de nova proposição da ação. Em outros termos, após a extinção dos autos, na hipótese de, em momento superveniente, serem encontrados bens pertencentes ao executado, será possível distribuir uma nova ação, desde que respeitados os prazos prescricionais.

De igual modo, deve-se enaltecer a autorização para as extinções de ações ajuizadas e para novas distribuições, sem indicação do CPF ou do CNPJ da parte que consta no polo passivo. Este postulado foi assertivo, na medida em que somente com o cadastro completo é possível ter acesso aos sistemas de busca de ativos. Portanto, cadastros incompletos devem ser repelidos de plano, pela evidência do insucesso da cobrança.

O artigo 2°, por sua vez, normatizou uma questão deveras judicializada, a respeito do que deve ser considerada tentativa de conciliação e adoção de solução administrativa.

Para ilustrar a celeuma, a questão que se impõe é saber se o envio de notificação ao contribuinte pode ser considerado como uma tentativa de conciliação ou se seria exigível uma tratativa mais ampla.

Em que pese a redação do § 1º, utilizar o vocábulo, exemplificativamente, foi de grande valia a especificação das situações consideradas como conciliadoras. A propósito, a existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como a redução ou a extinção de juros ou de multas, ou a oportunidade concreta de transação.

Com isso, o requisito da proposta de solução administrativa estará satisfeito com a notificação do executado.

De igual modo, de extrema relevância foi a determinação de que os Cartórios de Notas e de Registro de Imóveis deverão comunicar às respectivas Prefeituras, em periodicidade não superior a 60 dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período e fundamentalmente a deliberação que eximiu o pagamento de emolumentos por essa transmissão de dados.

Um problema no âmbito municipal era e é a dificuldade de as Prefeituras firmarem convênios com os cartórios, tanto de notas quanto de registro de imóveis, para as transferências de informações, sobretudo quando das alterações de proprietários.

Outro entrave diz respeito ao suporte tecnológico necessário para a inserção automática desses dados nos sistemas municipais. É importante considerar que, em algumas Prefeituras de pequeno e médio porte, há uma defasagem na estrutura informatizada.

Destarte, é louvável que o Poder Judiciário possibilitou de forma gratuita o acesso a tais dados.

Para ressaltar, ainda, os pontos meritórios, o §5º, do artigo 1º da Resolução n.° 547/2024 sanou a lacuna sobre o lapso temporal para que a Fazenda Pública adotasse as providências devidas ao estabelecer o interregno de 90 dias.

Por fim, cabe delinear que tais determinações estão ancoradas em atos que efetivamente contribuirão para o aumento da arrecadação administrativa e consequentemente, para a diminuição do acervo judicial, em que pese, ainda, inexistirem dados empíricos para a aferição.

6.2 (In)Constitucionalidade da Resolução n.º 547/2024

Em razão das inovações trazidas, a constitucionalidade dos ditames incertos na Resolução foi questionada na Suprema Corte por meio do recurso extraordinário n.º 1.553.607[392].

Os pontos impugnados pelo Município de Osório/RS traduziram-se na violação do regime constitucional de repartição de competências federativas, a competência do Conselho Nacional de Justiça para editar normas para Poder Judiciário e a garantia de acesso à justiça.

E primordialmente, se os parâmetros da Resolução CNJ nº 547/2024 para aferição de interesse de agir em execução fiscal infringiriam a separação de poderes e a competência tributária do município, na hipótese de lei local fixar critérios diversos para o ajuizamento de cobrança de crédito[393].

Outrossim, o objeto da discussão cingiu-se aos artigos 2º; 30; I e III; 150; § 6º e 156, todos da Constituição Federal.

No Plenário Virtual, a Corte Suprema, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral[394], Tema 1.428, sobre a questão constitucional suscitada.

No julgamento, o voto do Ministro Luís Barroso ancorou-se nos seguintes argumentos.

No Tema 1.184, as decisões extintivas de processos por ausência de condições da ação não violam a garantia de inafastabilidade da jurisdição[395] em razão de incidirem não propriamente sobre o direito de ação, exercido sempre que se provoca o Judiciário, mas sim sobre o seu regular exercício, o que é necessário para um pronunciamento de mérito[396].

Em outras palavras, não há transgressão ao direito da ação a imposição de pressupostos processuais, em atenção ao princípio da eficiência. É necessário estatuir condições legais mínimas para a provocação da função jurisdicional, o que não pode ser visto como fechamento de portas a quem dela se socorre[397].

O jurista Ministro Luís Barroso utilizou excertos do voto da Ministra Cármen Lúcia, ao detalhar que o princípio da eficiência administrativa e financeira impõe que somente se possa valer do caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento

---

[392] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 1.553.607/RG**. Relator Min. Luís Roberto Barroso, Brasília, 3 set. 2025.
[393] *Ibidem.*
[394] *Ibidem*.
[395] *Ibidem.*
[396] *Ibidem.*
[397] *Ibidem.*

para a mesma finalidade inexistir[398]. Aos pontos sublinhados, acrescentou que a legitimidade da extinção da ação deve ser orientada pelos impactos do funcionamento do Poder Judiciário[399].

Por seu turno, sob a perspectiva do teto uniforme imposto, o Ministro Luís Barroso defendeu que a quantia limitadora de R$ 10.000,00 não usurpa nem interfere na competência tributária dos entes federativos[400].

Em seu voto, baseou-se no aspecto fático para elucidar que o delimitador deve ser aplicado somente após um ano do ajuizamento, desde que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis[401].

Ao se basear no aspecto jurídico, o Presidente Luís Barroso explicou que é preciso distinguir o exercício de competência do ente federativo para a definição de valor mínimo para o ajuizamento da execução fiscal, o qual é utilizado para aferir o interesse de agir no ato de recebimento da inicial, mas não após um ano de tramitação[402].

Por fim, prescreveu que as questões sobre o cumprimento da Resolução n.º 547/2024 são de natureza infraconstitucional e fática, exigindo a reinterpretação da própria resolução e a análise de cada caso concreto[403].

No mérito, por maioria, o STF reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Dias Toffoli.

A *ratio* fulcral do Recurso interposto consubstanciou no questionamento se os parâmetros estatuídos pela Resolução n.° 547/2024 se afigurariam atentatórios à separação dos Poderes e à autonomia municipal. O Presidente Ministro Luís Barroso, à época, com respaldo na jurisprudência do Supremo e no inciso I do § 4º do art. 103-B da Constituição, afirmou a competência do CNJ para controlar a atuação administrativa dos tribunais e regulamentar matérias afetas ao aprimoramento da gestão judiciária[404], conforme decisões prolatadas nas ADI n.° 6.324[405] e ADI n.º 4.938[406].

---

[398] *Ibidem.*
[399] *Ibidem.*
[400] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 1.553.607/RG**. Relator Min. Luís Roberto Barroso, Brasília, 3 set. 2025.
[401] *Ibidem.*
[402] *Ibidem.*
[403] *Ibidem.*
[404] *Ibidem.*
[405] Trata sobre a competência do CNJ. A competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça (CF/1988, art. 103-B, § 4º, I) engloba a atuação em políticas públicas dos tribunais para tratamento adequado dos conflitos jurídicos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 6.324**. Relator Roberto Barroso, Brasília, 22 ago. 2023).

Deste modo, o Tema 1.428[407] fixou a competência do Conselho Nacional de Justiça para a definição de parâmetros para a aferição da falta de interesse de agir em execução fiscal à luz do princípio da eficiência.

A Tese[408] determinou que:

> 1. As providências da Resolução CNJ n.º 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.

Por conseguinte, a Corte Suprema definiu que a Resolução n.° 547/2024 atendeu aos requisitos constitucionais ao buscar a eficiência para o Judiciário e, por seu turno, declarou inexistir interferência na competência tributária de Estados e Municípios.

6.2.1. Análise da (in)constitucionalidade da Resolução n.° 547/2024

O Tema 1.184 disciplinou que é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, em consonância com o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

Noutra perspectiva, a normativa do CNJ ultrapassou os limites do julgado e, além de fixar um valor para extinção dos processos fiscais, quantificou-o de modo vinculante para todos os entes da Federação.

Como demonstrado na análise da sessão de julgamento do Tema 1.184, os Ministros André Mendonça, Dias Toffoli e Gilmar Mendes consignaram a necessidade de que os valores considerados de baixo valor sejam distinguidos conforme a realidade normativa de cada pessoa política, afastando qualquer imposição de parâmetro uniforme para a Federação.

Os fundamentos apresentados na seção terciária 5.1.2, relativos ao ativismo judicial, devem ser retomados na presente análise.

---

[406] Dispõe, também, sobre a competência do CNJ relativa a gestão do Poder Judiciário. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou a competência do Conselho Nacional de Justiça para regulamentar questões afetas ao aprimoramento da gestão do Poder Judiciário (ADI 3.367 e ADC 12 (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 4.938**. Relator Cármen Lúcia, Brasília, 26 abr. 2018).

[407] TEMA 1428 - Competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para definição de parâmetros para aferição da falta de interesse de agir em execução fiscal, à luz do princípio da eficiência, nos termos do Tema 1.184/RG. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, [s.d.].

[408] *Ibidem*.

A tal respeito, merece destaque a proibição imposta ao Supremo Tribunal Federal de legislar sobre processo e procedimento, por se tratar de matéria reservada constitucionalmente ao Congresso Nacional.

Por essa razão, a Suprema Corte, ao julgar o Tema 1.184, embora tenha extrapolado ao decidir sobre outros aspectos processuais, absteve-se de fixar qualquer montante específico para fins de definição do que deve ser considerado ínfimo valor.

Nesse cenário, se a Corte Suprema se conteve em não impor um teto limitador, com muito menos razão poderia fazê-lo a Resolução do CNJ, por ser ato normativo de hierarquia inferior.

Assentada tal proposição, observa-se que a justificativa fática trazida no voto ministerial do Presidente Luís Barroso, no sentido de que a Resolução se limitaria aos processos em tramitação há mais de um ano sem resolutividade, revela-se igualmente violadora da competência legislativa. Ora, se não é juridicamente possível estabelecer valores uniformes para ajuizamento por ato judicial, também não o é para extinguir execuções fiscais, ainda que se trate de feitos em curso.

Nessa linha, a controvérsia assume contornos de dupla gravidade pelas violações: da competência legislativa e da ingerência do Poder Judiciário no mérito administrativo, ao estipular valores para a extinção do executivo fiscal, notadamente quando o ente público dispõe de lei municipal que estabelece importância mínima para o não ajuizamento.

Registre-se, ademais, que o acórdão se apoiou exclusivamente em dados fáticos ao diferenciar processos a serem ajuizados daqueles em tramitação, a fim de justificar a possibilidade de extinção, destarte, não houve fundamentação jurídica adequada para enfrentar a afronta à reserva legislativa e à autonomia federativa.

Apresentam-se incontestes as violações ao artigo 2º, separação dos Poderes, artigo 30, incisos I, autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e III para instituir e arrecadar os tributos de sua competência, todos da Carta Magna.

Ainda, o artigo 150, § 6º, que consagrou o princípio da reserva legal específica em matéria tributária, ao estatuir que qualquer benefício fiscal, isenção, remissão ou anistia somente poderá ser outorgado mediante lei específica da respectiva pessoa política.

Diante dessas proposições, conclui-se que a Resolução CNJ n.º 547/2024 afigura-se inconstitucional por estabelecer valores mínimos para a extinção de execuções fiscais.

6.2.2 A judicialização do direito processual no STF: reflexões do Tema 1.184 e da Resolução n.° 547/2024.

A crítica dirigida às normativas teladas reside no fato de que, sob o argumento de disciplinarem atribuições administrativas e financeiras do Poder Judiciário, cuja estrutura é nacional, tanto o STF como o CNJ adotaram uma solução de natureza processual que transcende a mera organização judiciária.

Tal movimento confrontou o modelo federativo, ao impor aos entes subnacionais um limite operacional na condução de suas políticas de cobrança. Como medida para enfrentar o congestionamento judicial, adotou-se a estratégia de flexibilizar o equilíbrio do pacto federativo brasileiro.

6.3 Reflexões críticas procedimentais. Desafios operacionais da Resolução n.º 547/2024

Destarte, é digno de crítica o fato de o volume do acervo não ter sido considerado ao serem impostas as determinações para localização de bens. Reproduzindo as considerações realizadas no Capítulo 5, Subcapítulo 5.2.1, sem dúvida, seria producente a estipulação de um prazo maior ou o escalonamento de processos quanto aos anos de distribuição ou à faixa de valores.

Ao considerar o protocolo que a Fazenda Pública deverá adotar para indicar bens dos contribuintes, o que implicará na distribuição de milhares de petições, o impacto perante o cartório judicial será algo de difícil gestão, o que agravará a morosidade. Por essa razão, o prazo poderá ser redesignado pelos juízes locais.

Neste sentido, a racionalização dessa demanda acarretará benefícios para ambas as partes.

O § 5º faculta à Fazenda Pública requerer nos autos a não aplicação, por até 90 dias, do § 1º deste artigo -*caso demonstre que*- dentro desse prazo, poderá localizar bens do devedor.

O vocábulo *caso demonstre que* merece destaque por ser equivocado, ao impor um ônus probatório sobre uma capacidade abstrata. Questiona-se se a apresentação de um plano de busca aos sistemas disponíveis para a Fazenda Pública seria suficiente ou se está exigindo a indicação efetiva de um bem.

A partir da reflexão gerada pelo questionamento anterior, entende-se que a Resolução n.° 547/2024 exigiu a apresentação de um bem. Isso inclui a obrigatoriedade de novas diligências fazendárias que são limitadas aos sistemas eletrônicos, investigações extrajudiciais, a levantamento de informações junto a órgãos públicos ou, até mesmo, ao aguardo de novas informações sobre o patrimônio do devedor.

Os sistemas disponíveis[409] para a consulta de matrícula de imóvel são um caminho efetivo para a localização de bens, no entanto, algumas Procuradorias não possuem convênio com essas empresas, além do que o acesso aos bancos de dados não é isento de custos, devendo ser monetariamente suportados pelas Prefeituras.

No Poder Público, é necessária previsão orçamentária para o pagamento das despesas, portanto, o prazo adotado pode não ser suficiente para ser efetivada a garantia da execução fiscal na perspectiva de sua descontinuidade.

Como visto, o Poder Judiciário é o único que tem acesso gratuito a certos sistemas de apuração patrimonial, de modo que, diante de bens ocultos ou desconhecidos é imprescindível o auxílio deste.

Para melhor compreensão da redação, ao invés de, *caso demonstre que*, seria adequado se referir à suspensão do prazo para localizar bens, pois, a indicação "(...) demonstre que pode localizar bens do executado" é processualmente ineficaz, no sentido de que, será um requerimento de suspensão para rastreamento e não a efetiva verificação da existência de garantia como revela o espírito da Resolução em foco.

Noutro plano afiguram-se três situações que careceram de lapidação explícita na Resolução.

Para Scherer[410], a Resolução n.° 547/2024 angariou um efeito mais abrangente do que o artigo 40, § 2º, da LEF, que permite a suspensão dos autos por 1 ano, sem baixa na distribuição. O autor traçou um paralelo entre as normas:

> Agora, nas execuções fiscais de valor original inferior a R$ 10 mil, o rito ditado pelo novo fluxo de cobrança organizado pelo CNJ levará à extinção do processo antes deveria permanecer suspenso até a prescrição intercorrente. O efeito esperado é a redução do acervo, com a eliminação, por sentença de falta de interesse de agir, das execuções frustradas, notadamente, pela ausência de bens penhoráveis.

Desse modo, a primeira questão trata da hipótese da não localização de bens e de o processo ter sido alcançado pela prescrição. Nesse cenário, de acordo com os artigos 6º do CPC e o artigo 145, § 3º, da Constituição Federal, que prezam pelo princípio da cooperação entre as partes, seria producente que a cúpula do Poder Judiciário autorizasse a

---

[409] A título de exemplo: CRC Brasil – Centro de Registros Cartoriais, Cartorize, Arisp – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo e Registro de Imóveis do Brasil e ONR – Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.

[410] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária,** *op. cit.,* p. 119.

Fazenda Pública a requerer de plano a extinção do processo, com fundamento na prescrição intercorrente, desobrigando o Poder Judiciário de analisar essa demanda.

A segunda situação se refere à hipótese da citação infrutífera. Para Scherer[411], o requerimento de citação por edital pode ser considerado como movimentação inútil nos autos e, portanto pode acarretar sua extinção.

Discorda-se desse posicionamento, por se tratar de modalidade amparada e considerada válida no sistema processual nacional. Para que não houvesse celeuma sobre esse ponto, teria sido adequado constar na Resolução a ressalva da possibilidade da efetivação da citação editalícia.

Para tais casos, seria pertinente a autorização de fazer citação por edital de centenas de processos por lote com rito menos burocrático visando à otimização do procedimento.

Permanece a crítica de que a norma poderia ter estabelecido quais requerimentos seriam considerados úteis, a título de exemplos os pedidos de busca de bens em sistemas exclusivos de acesso ao Poder Judiciário, desde que ainda não realizada a citação por edital.

Razão assiste a Scherer[412] na crítica realizada ao fato da ausência de diligências efetivas por parte das Procuradorias em apuração do endereço e dos bens penhoráveis. O autor[413] defende que desde o ajuizamento da execução, o feito deve ter uma vida útil de, no máximo 1 ano, no qual devem ser efetivados os atos de citação e/ou penhora, findo o qual o executivo deve ser encaminhado para extinção.

Como visto, o Poder Judiciário é detentor exclusivo dos atos de expropriação, portanto, não é permitido que a Procuradoria Municipal realize esses atos ou tenha acesso aos bancos de dados dos órgãos públicos em que constem bens do executado, como Receita Federal, Detrans, Cartórios de Imóveis (esse último, salvo, se houver pagamento). Reside aqui a terceira questão.

Aos Juízos estão disponíveis diversos sistemas aptos para a realização de atos expropriatórios, como Sistema de Busca de Ativos do Poder Judiciário (SISBAJUD), Pesquisa e Restrições Judiciais sobre Veículos Automotores (RENAJUD) e Central Nacional de Indisponibilidade de Bens (CRC-JUD).

Para além disso, sistemas para a coleta de informações de bens, como o acesso dos juízes a informações fiscais e cadastrais dos devedores junto à Receita Federal do Brasil

---

411 *Ibidem*, p. 119.
412 *Ibidem*, p. 120.
413 *Ibidem*, p. 121.

(INFOJUD), Sistema Nacional de Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos (SNIPER) envio e retirada de dados diretamente para o banco de dados do SERASA, central de restrição de crédito (SERASAJUD), entre outros.

Igualmente, estão disponíveis para os Magistrados os sistemas para verificação de créditos acumulados na Nota Fiscal Paulista, o rastreamento de ativos em criptomoedas, a consulta à Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) e a Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg), que permitem descobrir seguros, previdência privada e valores decorrentes de indenizações securitárias[414].

Por conseguinte, o CNJ não especificou se, nos autos a serem extintos em razão da não localização de bens, deveriam ser consideradas pelo menos algumas consultas de alguns desses sistemas. Adicionalmente, outra crítica se refere à questão do que deve ser considerado *movimentação útil* há mais de 1 ano. Por exemplo, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em suas decisões[415], tem considerado como movimentação útil a indicação efetiva de bem, não a mera menção da existência do bem.

Por sua vez, Scherer[416] elenca alguns exemplos que considera não serem movimentação útil, como movimentos processuais ou existência de requerimentos do exequente, sem que tenham redundado em efetiva penhora ou citação, ainda que por edital, além de despachos, decisões ou ordens de penhora infrutíferas, entre outros.

---

[414] NOGUEIRA, Tatiana Moraes Baptista. A efetividade da execução e os mecanismos de investigação patrimonial. **Claudio Zalaf Advogados Associados**, Campinas, 30 abr. 2025.

[415] Apelação. Execução fiscal. Sentença que julgou extinta a presente execução, ante a ausência de demonstração do cumprimento dos requisitos trazidos pelo Item 2 da Tese do Tema 1184 do C. STF, reproduzidos nos arts. 2º e 3º da Resolução 547 do CNJ e no art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024. Pretensão à reforma. Desacolhimento. Inexistência, no caso concreto, de justificativa para o afastamento da Tese do Tema 1184, de cumprimento obrigatório pelos Tribunais, nos termos do art. 927, III, do CPC. Valor da causa que é inferior a R$ 10.000,00 (dez mil reais), critério esse adotado pelo CNJ para dar efetividade à Tese fixada pelo STF. Aplicação conjunta da Tese fixada no Tema 1.184, da Resolução CNJ nº 547 e do Provimento CSM nº 2.738/2024. **Indicação genérica do imóvel tributado à penhora, sem comprovação da titularidade do bem ou viabilidade da medida, e acompanhada de pedido de penhora preferencial de ativos financeiros, que não se mostra suficiente a configurar a hipótese de dispensa do protesto trazida pelo art. 3º, parágrafo único, III, da Res. 547 do CNJ**. Ausência de uma das condições de procedibilidade para o início da presente execução fiscal (o protesto das CDAs), que por isso deve ser extinta, sem prejuízo de nova propositura, após cumprimento dos requisitos necessários. Precedentes desta C. Câmara de Direito Público. Sentença mantida. Recurso não provido. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. 18ª Câmara de Direito Público. **Apelação 1504805-57.2024.8.26.0073**. Relator Ricardo Chimenti, 28 mar. 2025).
No mesmo sentido: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. 18ª Câmara de Direito Público. **Apelação Cível 1500401-64.2022.8.26.0062**. Relator Geraldo Xavier, 24 out. 2025.

[416] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária** *op. cit.,* p. 119.

Não obstante, deve ser feita uma ressalva que colide com o escopo da Resolução em seu aspecto prático. Trata-se das situações em que os atos processuais não foram cumpridos em decorrência da inércia do Poder Judiciário.

Neste sentido, a Súmula 106 do STJ[417] afastou a decretação da prescrição se a parte exequente não provocou a paralisação dos autos, ao consignar que: "Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência".

Em conclusão, se a morosidade nos autos é de responsabilidade exclusiva do Poder Judiciário, não deverá ocorrer a extinção[418].

Eis um ponto de convergência que deverá ser analisado casuisticamente, a fim de se aferir se a ausência de citação e de constrição de bens decorreu da morosidade dos mecanismos judiciais, hipótese que não deverá ser abarcada pelos ditames da Resolução n.° 547/2024.

Analisados os pontos cruciais, Scherer[419] adjetiva como questões nebulosas e que podem despertar dúvidas nos operadores jurídicos as seguintes controvérsias.

A existência de penhora de bens ou o bloqueio de valores nos autos não levados a cabo pela Fazenda Pública. Não raramente há medidas constritivas positivas na execução fiscal, mas o exequente não se interessa por elas[420]. O tributarista entende que, nesse caso, não se aplicam os ditames da Resolução.

Da mesma forma, existindo parcelamento do débito, a execução deve ser considerada ativa. Por outro lado, defende que eventual saldo devedor decorrente da rescisão do parcelamento poderá ser executado, desde que o valor da execução seja superior a R$ 10.000,00[421].

Além disso, se houver nos autos penhoras irrisórias, ou seja, com valor menor do que as custas judiciais, equipamentos ou veículos imprestáveis, sucateados ou inservíveis ou, ainda, a existência de bem impenhorável, a execução deve ser extinta[422].

Por fim, o autor adverte que a Resolução foi silente sobre a extinção de valores remanescentes irrisórios, destarte, postula que a manutenção de execuções por saldos

---

[417] SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n° 106**. Brasília, DF, [1994], 03 jun.1994.
[418] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária,** *op. cit.,* p. 121.
[419] *Ibidem*, p. 125-126.
[420] *Ibidem*, p. 126.
[421] *Ibidem*, p. 126.
[422] *Ibidem*, p. 126-127.

inferiores ao teto contrariaria a lógica da própria Resolução n.° 547/2024, motivo pelo qual devem ser extintas[423]. Nestes termos, corroboram-se as proposições realizadas pelo autor.

6.4 Reflexões críticas executórias

No ato normativo[424] em que foi aprovada a Resolução n.° 547/2024, o Presidente Luís Barroso[425] mencionou que de dezembro de 2023 a janeiro de 2025, foram extintas mais de 9 milhões de execuções fiscais.

Revelou que o Poder Judiciário encerrou o ano de 2024 com 79,9 milhões de processos pendentes, quase 5 milhões de processos a menos que no final de 2023, apesar do aumento do número de casos novos entre 2023 (37 milhões) e 2024 (38,2 milhões).

Em termos de saldo estatístico (casos novos *vs*. baixas) e cumprimento da Meta 1 (julgar mais processos do que os distribuídos), o ano de 2024 foi o melhor da história do Judiciário, ao menos desde o início do relatório Justiça em Números, iniciado em 2004[426]. Outrossim, asseverou que a política para as execuções fiscais desempenhou um papel crucial para tais resultados.

Ao citar a Nota Técnica nº 8/2023 do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, concluiu que enquanto as execuções fiscais recuperaram em média até 2% dos valores cobrados, o protesto da CDA recuperou em média 20%[427].

O Ministro Luís Barroso enfatizou que as extinções não acarretaram prejuízo à arrecadação das Fazendas Públicas. Pelo contrário, o aporte de recursos aumentou pela via do protesto de títulos, um meio comprovadamente mais efetivo que as execuções fiscais[428].

O dado apontado pelo jurista é contestado por um estudo da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF). A pesquisa realizada em 18 capitais mostrou que a arrecadação via dívida ativa caiu R$ 230 milhões no primeiro semestre, em comparação a igual período de 2024[429].

---

[423] *Ibidem*, p. 127.
[424] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Processo nº 0000732-68.2024.2.00.0000**, *op cit.,* p. 72.
[425] *Ibidem*, p. 72.
[426] *Ibidem*, p. 72.
[427] Como resultado da exigência da regra geral do protesto antes do ajuizamento, no período de março a setembro de 2024, os Municípios aumentaram em 105% o número de títulos protestados, com arrecadação de R$ 755 milhões; os Estados aumentaram o número de protestos em 46%, com recuperação de R$ 335 milhões; e a União aumentou o número de protestos em 225%, com arrecadação de R$ 15 bilhões, conforme dados do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – IEPTB.
[428] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Processo nº 0000732-68.2024.2.00.0000**, *op cit*., p. 83.
[429] VILAR, Marcela. Tributos – Contribuições e Impostos. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 set. 2025, p. E01 e 20.

Ricardo Almeida, Procurador do Rio de Janeiro e Assessor Jurídico da Abrasf, revelou que a política de extinguir as execuções fiscais não tem sido eficiente. Acrescentou que existe uma ideia de que está tudo maravilhoso, porque está descongestionando o Judiciário. Porém, a estatística não está melhorando a performance dos Tribunais nem das execuções fiscais[430].

O Procurador explicou que a redução na arrecadação não se dá apenas pela aplicação da Resolução do CNJ, mas, também, em razão da difusão da mentalidade de que o não pagamento do IPTU, não irá acarretar a perda do imóvel. Então, o devedor prefere pagar uma dívida bancária do que o imposto[431].

Por seu turno, Luís Felipe Vidal Arellano, Diretor Jurídico da Abrasf à época, elaborou um comparativo ao citar que a cidade de São Paulo adotou o piso de R$ 15.000,00, portanto, não sentiu a diferença, mas outras cidades se queixaram das regras.

Em suas palavras:

> O CNJ ter colocado a régua igual para todo mundo produziu um risco moral para os contribuintes que se veem na oportunidade de não pagar seus tributos sem consequência, porque não podem mais receber execução e as outras medidas não seriam tão eficazes.[432]

Noutro giro, tampouco são realizados estudos e pesquisas sobre a cultura de inadimplemento.

A ausência de consequências efetivas para o tributado, seja pela perspectiva de inexistência de bens penhoráveis, seja pela morosidade inerente ao sistema, seja pelo não ajuizamento de seu débito, entre outros fatores, fomenta a percepção de impunidade fiscal. Tal cenário gera um efeito multiplicador de débitos, uma verdadeira onda, sobre os entes federativos de menor envergadura e capacidade estrutural para arcar com os custos e prejuízos impostos pela Resolução n.° 547/2024.

6.5 Relatório CNJ eficiência judicial e os impactos das extinções de execuções fiscais de baixo valor

[430] *Ibidem*, p. 21.
[431] *Ibidem*, p. 21.
[432] *Ibidem*, p. 21.

O CNJ elaborou um relatório[433] denominado de eficiência judicial que analisou os impactos econômicos e operacionais, no período de outubro de 2023 a julho de 2025[434], decorrentes das implementações das medidas de extinção das execuções fiscais de baixo valor[435].

Para tanto, procedeu-se ao emprego dos dados nacionais do DataJud (CNJ), informações de Procuradorias e estudos técnicos[436].

O documento atestou os benefícios oriundos das normas desjudicializantes, os quais podem ser resumidos em quatro categorias.

(i) Redução de custos operacionais: extinção de aproximadamente 13 milhões de execuções fiscais de baixo valor;

(ii) Diminuição no número de novas ações fiscais[437]: queda de 37% no ajuizamento de execuções fiscais em 2024 (1,96 milhão) comparado ao ano de 2023 (3,13 milhões), em razão da exigência de tentativas prévias de cobrança extrajudicial (protesto) e resolução consensual[438];

(iii) Descongestionamento do acervo: redução de 34% no estoque de execuções fiscais pendentes, que passou de 26,9 milhões (dezembro/2023) para 17,8 milhões (julho/2025). A taxa de congestionamento caiu de 87,2% para 67,4%[439] No mesmo período a proporção de execuções fiscais no acervo total do Judiciário diminuiu de 31% para 24%[440];

---

[433] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Eficiência judicial**: o impacto das extinções de execuções fiscais de baixo valor. Brasília: CNJ, STF, 2025, p. 5.

[434] Como marco inicial, foi utilizada a situação consolidada em 31 de dezembro de 2023 – pouco antes da edição da Resolução CNJ nº 547/2024, quando o estoque de execuções fiscais alcançou seu ápice recente de 27,2 milhões de processos. A partir de então, foi acompanhada a evolução até 31 de julho de 2025, data da última atualização do portal Datajud/CNJ. (*Ibidem*, p. 12.)

[435] *Ibidem*, p. 11.

[436] *Ibidem*, p. 11.

[437] Ao final de 2023, a taxa de congestionamento nas execuções fiscais estava em 87,2%. Isso significava que de cada 100 processos de execução fiscal em tramitação, apenas cerca de 13 foram baixados no ano, mantendo 87 acumulados. Já em julho de 2025, a taxa caiu para cerca de 67,42%, uma redução de aproximadamente 20 pontos percentuais. Em outras palavras, cerca de um quinto do congestionamento foi eliminado. Esse é um resultado relevante para um período de apenas um ano e meio – comparável a ganhos que normalmente levariam muitos anos para se concretizar. (*Ibidem*, p. 20).

[438] Em 2024, o número de novas execuções fiscais caiu 37% em relação a 2023. Enquanto em 2023 ingressaram 3.133.340 processos dessa natureza, em 2024 entraram apenas 1.964.055. Em termos absolutos, foram 1,17 milhão de ações a menos propostas em um único ano. Por sua vez, a redução persiste no primeiro semestre de 2025. Foram 928.428 novos casos entre janeiro e julho de 2025. (*Ibidem*, p. 18).

[439] *Ibidem*, p. 18.

[440] *Ibidem*, p. 5.

(iv) aumento da arrecadação extrajudicial, pela efetivação do protesto. De março de 2024 a junho de 2025, de 24,4 milhões de títulos (somatório de União, Estados e Municípios) com uma média de recuperação de 25%[441].

Em síntese, os índices apresentados confirmam os avanços no manejo do acervo judicial, demonstrando que as normativas foram benéficas para a redução do congestionamento judicial.

O relatório atribuiu o aumento da arrecadação extrajudicial ao protesto e demais medidas, todavia, não quantifica em valores financeiros o impacto das extinções dos processos nos cofres públicos.

É evidente que, no momento atual, não se pode aferir com precisão referido montante, dada a ausência de dados auditáveis[442] e a influência de inúmeras variáveis, como processos fadados ao insucesso, prescrições ou potenciais recuperações[443].

Em concatenação, faz-se necessário pontuar que não existem estudos independentes que corroborem ou rejeitem os dados apresentados pela Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf).

O Relatório CNJ atestou que os ganhos financeiros com protestos em 2024 superaram o montante anual típico de arrecadação via execuções fiscais na última década[444]. No entanto, ressalvou que parte desse valor não pode ser direta e exclusivamente atribuível à nova política extintiva. Em outras palavras, não foi possível mensurar quantitativamente o impacto financeiro isolado ocasionado pelas extinções dos processos.

A título de ilustração, o estudo apresentou o exemplo do Município de Salvador/BA, que foi o primeiro a celebrar ato conjunto com o CNJ. Contatou-se que, entre 2023 e 2024, a Procuradoria Municipal reduziu seu acervo de execuções fiscais em 51% (de 452 mil para 220 mil processos) e aumentou a arrecadação em 87% (de R$ 215 milhões para R$ 403 milhões)[445].

---

[441] *Ibidem*, p. 5.

[442] As bases disponíveis não registram, de forma padronizada e completa, o motivo jurídico da baixa para todos os processos, variando inclusive entre tribunais e procuradorias. Por essa razão, não foi possível separar quantitativamente as extinções por baixo valor das extinções por outras causas. Assim, os números apresentados devem ser lidos como englobando também movimentos de saneamento de acervo e não atribuídos, automaticamente, apenas à política de extinção por baixo valor (*Ibidem*, p. 15).

[443] No cálculo de custos evitados, reforça-se que se trata de estimativas sujeitas a premissas (não foi possível, por exemplo, levantar o estágio preciso em que cada processo extinto se encontrava para calcular com exatidão quais atos deixaram de ser praticados).

[444] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Eficiência judicial**, *op.cit*., p. 29.

[445] *Ibidem*, p. 29.

Com base nos dados apresentados, o relatório concluiu que a política de desjudicialização não significou renúncia fiscal, mas sim mudança de fórum de cobrança[446]. Todavia, não foram expostos dados empíricos relacionados ao aumento ou diminuição da arrecadação municipal referente aos débitos ajuizados.

Assentes essas proposições, cumpre pontuar que inexistem outros relatórios capazes de subsidiar, com dados empíricos consolidados, a aferição financeira dos benefícios e/ou malefícios introduzidos pela Resolução n.° 547/2024, especialmente para prefeituras de pequeno e médio porte.

6.6 Reflexões críticas ao valor do teto

Nesse tópico será analisado o Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre o Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União sob as perspectivas do objeto e da metodologia utilizada.

Da mesma forma que o procedimento fiscal carece de obras literárias, as estatísticas sobre os dispêndios realizados pelo Poder Judiciário na tramitação dessas ações são escassas e, em adição, são limitadas aos dados disponibilizados por órgãos oficiais, como o IPEA, o INSPER[447] e o CNJ[448].

Este último, contudo direcionou os estudos para o panorama do Poder Judiciário em sua totalidade quanto às estatísticas processuais, como litigiosidade, acesso à justiça, indicadores de produtividade e desempenho, entre outras informações, mas não em relação, a dados de arrecadação.

Autores como Leandro Paulsen[449], Tiago Scherer[450], Weber Luiz de Oliveira[451], Paulo Eduardo Alves da Silva e Bernardo de Abreu Medeiros[452], bem como os Ministros do STF em seus votos, utilizaram o Relatório do IPEA como parâmetro para expor dados ou alicerçar os fundamentos de suas decisões.

Isso demonstra a notória importância do documento e a necessidade de compreender a dinâmica utilizada em sua feitura.

---

[446] *Ibidem*, p. 29.
[447] PAULSEN, Leandro. **Execução Fiscal Administrativa**, *op. cit.*, p. 183.
[448] ESTATÍSTICAS do Poder Judiciário. **Conselho Nacional de Justiça**, *op. cit*.
[449] PAULSEN, Leandro. **Execução Fiscal Administrativa**, *op. cit*., p.183.
[450] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 9.
[451] OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução Fiscal administrativa e federalismo**, *op. cit.*, p. 153.
[452] SILVA, Paulo Eduardo Alves da; MEDEIROS, Bernardo de Abreu. A "morte lenta" da execução fiscal: isso é necessariamente ruim? *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013, p. 27.

Por solicitação do Conselho de Justiça Federal (CJF), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou, entre novembro de 2009 a fevereiro de 2011, a pesquisa intitulada Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal da União[453], com a finalidade de determinar o tempo e o custo de tramitação das ações de execução fiscal na Justiça Federal.

6.6.1 Objeto: O protagonismo inesperado dos Conselhos Profissionais na cobrança de dívidas federais

A base de dados e as informações relativas ao desempenho da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) compuseram o objeto de análise deste estudo, na execução fiscal de créditos da União por meio da Justiça Federal[454].

De acordo com o relatório[455] no âmbito da Justiça Federal, embora se esperasse que quase a totalidade das ações de cobranças fiscais estivesse a cargo da PGFN e fossem relativas à cobrança de tributos, constatou-se que a União é autora, direta ou indiretamente, de 59,2% do total desses feitos.

Por seu turno, o aspecto relevante a se destacar foi a presença significativa de vários conselhos regionais de fiscalização das profissões liberais, como de Enfermagem, Administração, Medicina Veterinária, entre outros, que, de certa forma, surpreenderam ao aparecer com grande expressividade no polo ativo dos processos fiscais[456], responsáveis pela cobrança das contribuições anuais dessas categorias.

6.6.2 Metodologia para a aferição do tempo e do valor

A pesquisa[457] realizada pelo IPEA adotou duas metodologias distintas.

A primeira, baseada na análise de processos, revelou um tempo de processamento médio, correspondente ao intervalo que transcorre entre o início e a conclusão de um

---

[453] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**. Brasília: Ipea, 2012.

[454] *Ibidem*.

[455] *Ibidem*.

[456] SOUZA, Ailton; SILVA, José Irivaldo A. O. Quem usa execução fiscal no Brasil? Uma análise do perfil dos atores dos processos de execução fiscal na justiça federal. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013, p. 42.

[457] NOGUEIRA, Mauro Oddo; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. O "processo" como "processo": a relação jurídica processual e o processo produtivo de um serviço público. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013, p. 250.

processo, decomposto em tempo processual, administrativo e de espera[458], de cada ação em cerca de 8 anos, 2 meses e 9 dias.

A segunda, por meio do método Delphi para aferir o tempo mínimo de realização de cada atividade[459], calculou-se um tempo de processamento idealizado de cerca de 10 horas, especificamente, 10 horas e 46 minutos. Esse tempo representou o trabalho efetivamente despendido pelos agentes envolvidos em cada processo ao longo de toda a sua tramitação.

O estudo[460] destacou que a maior parte das atividades abrangeu os atos realizados pelos servidores da Justiça. Consequentemente, são pouquíssimas as atuações dos Magistrados, resumidas a algumas dezenas de minutos para proferimento de alguma decisão: 2,5% do tempo efetivamente despendido.

Do ponto de vista empírico[461], a pesquisa de campo identificou que o valor médio cobrado nas ações distribuídas pela PGFN alcançou o teto de R$ 26.303,81 para uma mediana que representou R$ 3.154,39.

Os valores das ações dos conselhos de profissões liberais corresponderam, em média, a R$ 1.540,74 para uma mediana de R$ 705,67.

Foram contabilizados, em muitos casos, valores em torno de R$ 100,00.

6.6.3 Cálculo do valor compensatório para o ajuizamento (custo/probabilidade de êxito)

Para mensurar o valor compensatório para o ajuizamento da execução fiscal, o relatório adotou o denominado *breaking even point*[462], em tradução livre, o ponto de equilíbrio. O cálculo foi realizado mediante a operação de divisão entre o valor do custo unitário médio do Estado para processar uma execução fiscal e o benefício potencial - probabilidade de êxito, que se pretende receber, ou seja, custo x benefício.

---

[458] *In verbis*: Entretanto, um dos achados mais importantes deste estudo é que a diferença entre o tempo médio provável de mão de obra diretamente empregada nos executivos fiscais e o tempo total de tramitação do processo está intrinsecamente relacionada ao padrão de gerenciamento processual praticado nas varas da Justiça Federal. A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Nem tampouco do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado (Alves da Silva, 2010), que torna o executivo fiscal um procedimento moroso (BARROSO, Frederico Souza. **Nova perspectiva crítica do modelo de execução fiscal**, *op. cit.*, p. 84).

[459] NOGUEIRA, Mauro Oddo; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **O "processo" como "processo**", *op. cit.*, p. 250.

[460] *Ibidem*, p. 250.

[461] SOUZA, Ailton; SILVA, José Irivaldo A. O. **Quem usa execução fiscal no Brasil?**, *op. cit.*, p. 45.

[462] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN**), *op. cit*, p. 14.

Nessa linha, acima da quantia estipulada, haverá viabilidade econômica, abaixo estará caracterizado um *déficit*.

Para encontrar o ponto de equilíbrio, não basta que o valor da dívida seja igual ao custo, é necessário considerar a chance de sucesso.

A esse propósito, a fórmula[463] empregada consistiu na divisão: *Breaking Even Point* (BEP) = Custo Médio da Ação / Probabilidade de Êxito.

O relatório calculou duas variantes, a primeira correspondente às ações de execução fiscal em geral, que apresentaram os seguintes marcadores:

Custo Unitário Médio: R$ 4.368,00

Probabilidade de Êxito: 33,9% (0,339)

Cálculo: R$ 4.368,00 ÷ 0,339 = R$ 12.885,60[464]

Isso significa que o valor ideal para ajuizamento de uma execução fiscal em geral é superior a R$ 12.885,60. Abaixo desse valor, o montante esperado a ser recuperado não cobre o custo do processo.

A segunda variante considerou as ações de execução fiscal, exclusivamente, distribuídas pela PGFN:

Custo Unitário Médio: R$ 5.606,67

Probabilidade de Êxito: 25,8% 25,8% (0,258)

Cálculo: R$ 5.606,67 ÷ 0,258 = R$ 21.731,45[465]

A conclusão delineou que o valor compensatório para o processamento de uma ação de execução fiscal seria de R$ 12.885,60 e o valor compensatório para o ajuizamento de uma execução fiscal pela PGFN corresponderia a R$ 21.731,45.

A crítica relativa ao fato de que a ineficiência da PGFN constituiu fator que elevou os resultados será analisada oportunamente no tópico 6.7.3.

---

[463] *Ibidem*, p. 14.

[464] Cabe a explicação sobre como é feito o cálculo: O custo unitário médio das ações de execução fiscal em geral, que é de R$ 4.368,00, e a probabilidade que um executivo fiscal em geral tem de resultar em pagamento integral do crédito, que é de 33,9%, tem-se que o *breaking even point* das ações de execução fiscal em geral é de R$ 12.885,60. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN**), *op. cit*., p. 14).

[465] Sobre como foi realizado o cálculo: O custo unitário médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela PGFN junto à Justiça Federal é de R$ 5.606,67. O tempo médio total de tramitação é de 9 anos, 9 meses e 16 dias, e a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito é de 25,8%.Considerando-se o custo total da ação de execução fiscal e a probabilidade de obter-se êxito na recuperação do crédito, pode-se afirmar que o *breaking even point*, o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal, é de R$ 21.731,45. (*Ibidem*, p. 14).

Por essas razões, foi recomendado que, a partir de janeiro de 2012, o piso mínimo para o ajuizamento de execução fiscal da PGFN fosse alterado de R$ 10.000,00 para R$ 20.000,00[466].

6.7 Críticas ao relatório IPEA - custo unitário do processo de execução fiscal da União

6.7.1 Fator temporal e desatualização dos dados

A primeira e primordial crítica se refere à data de elaboração do Relatório, concluído no ano de 2011. Reprise-se que o julgamento do Tema 1.184 ocorreu em 2023, ou seja, mais de uma década depois.

É fundamental pontuar que o contexto jurídico daquele momento (2011) era outro, precedendo, por exemplo, o Código de Processo Civil de 2015. Em adição ao argumento, houve um avanço considerável na tecnologia, à época, a maioria dos processos eram físicos[467]. Atualmente, os autos são, predominantemente, eletrônicos ou digitalizados, consequentemente, os dados apresentados podem ser considerados ultrapassados.

6.7.2 Crítica do objeto e do recorte metodológico: a inaplicabilidade do modelo federal à realidade municipal

A crítica da metodologia aplicada no Relatório de custos deve ser balizada, ao se destacar a inadequação de se utilizar o referido estudo para análises em julgamentos de dados de processos municipais tramitados na justiça estadual.

---

[466] A respeito das observações e ressalvas sobre o cálculo e posterior ações de recuperação do valor a ser arrecadado: Porém, a fixação desse novo piso mínimo deveria ser cercada de alguns cuidados. Em primeiro lugar, dever-se-ia determinar que a imposição do novo piso mínimo não autoriza a desistência, por parte dos procuradores da Fazenda Nacional, de executivos fiscais pendentes de julgamento, desde que esses já tenham resultado em citação pessoal do executado. Como a citação é a principal responsável, tanto pelo custo, quanto pela demora no processamento das ações de execução fiscal, não seria razoável permitir que a PGFN desistisse dessas ações, que têm maior probabilidade de pagamento. Em segundo lugar, a implementação do novo piso mínimo deveria vir acompanhada da implementação de medidas de redução do risco moral (moral *hazard*) associado ao não pagamento de tributos. Em outras palavras, é importante que a divulgação do novo valor dê-se no contexto de simultânea publicação de uma clara política de recuperação dos créditos fiscais inferiores a R$ 20.000,00, sob pena de sinalizar à sociedade a desimportância do correto recolhimento de impostos e contribuições. Por fim, é importante ressaltar que o novo piso mínimo permitirá uma redução progressiva do volume de trabalho da área de contencioso da PGFN da ordem de 52%, ao longo dos próximos nove anos. Trata-se, portanto, de uma excelente oportunidade para incorporar inovações em gestão que permitam equiparar o seu desempenho à média dos demais exequentes. Logo, seria fundamental que viesse acompanhado de um plano estratégico de melhoria da eficiência e eficácia das atividades do órgão, contendo metas claras e instrumentos de monitoramento e avaliação contínuos, visando ao acompanhamento permanente de sua implantação (*Ibidem*, p. 15).

[467] *Ibidem*, p. 10.

Irrefutavelmente, Mendes[468] contextualizou que análises mais acuradas exigem incisões mais precisas. Ele considerou que, embora concorde com os parâmetros oferecidos, repreende o fato de os dados se referirem tão somente a uma partição da totalidade processual da atuação da Justiça Federal.

O autor[469] constatou que foram excetuados dos cálculos os processos de competência da Justiça Estadual, que abarcam, entre outras exações, as exigências tributárias dos diversos estados e dos milhares de municípios brasileiros.

Ao isolar apenas as execuções fiscais distribuídas pela PGFN, o Relatório[470] revelou que, em regra, 83,2% são ações propostas inicialmente contra pessoas jurídicas e, somente, 16,8% contra pessoas físicas.

Ao contrário da Justiça Federal, a maior parte dos demandantes da Justiça Estadual nas execuções fiscais municipais são propostas, em relação, a pessoas físicas.

Os autores[471] Ailton Souza e José Silva afirmaram que as execuções fiscais movidas contra pessoas físicas tendem a ter um desenrolar menos complexo, redundando em pagamento na maioria das vezes, diferentemente das execuções contra pessoas jurídicas, que denotam maior complexidade.

Dessa forma, a inversão do perfil do jurisdicionado de pessoa jurídica para pessoa física impactou fundamentalmente nas métricas de tempo, de custo e de probabilidade de êxito, tornando a comparação com o cenário da PGFN inviável para as demandas municipais.

Observa-se, igualmente, uma notável disparidade nos resultados apurados. Primeiramente, constata-se que a diferença do valor apurado entre o estabelecido para execução fiscal geral (ações distribuídas por órgãos que não a PGFN) restou fixado em R$ 12.885,60.

Em contraponto, o valor específico para as execuções da PGNF foi fixado em R$ 21.731,45, ou seja, apresenta-se uma diferença de aproximadamente R$ 10.000,00. Contudo, a crítica a ser tecida refere-se, tanto à metodologia de apuração desse cálculo, como ao fato de o resultado ser utilizado por autores e julgadores como afiançador de um patamar único para todas as execuções fiscais do Brasil.

---

[468] MENDES, Guilherme Adolfo. **A atuação dos órgãos estatais envolvidos na execução fiscal**, *op. cit.*, p. 124.
[469] *Ibidem*, p. 124.
[470] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN**), *op. cit*.
[471] SOUZA, Ailton. SILVA, José Irivaldo A. O. Quem usa execução fiscal no Brasil?, *op. cit.*, p. 56.

6.7.3 Crítica da causa da morosidade (o modelo fordista)

A inoperância da PGFN[472] foi um ponto de destaque no estudo, ou seja, comparativamente às outras instituições, a PGNF obteve um resultado inferior no quesito resolutividade dos processos.

Desse modo, o desempenho dessa entidade provavelmente inflacionou o valor calculado, razão pela qual se conclui que a inclusão de órgãos mais eficientes na análise poderia ter gerado uma quantia balizadora menor[473].

A ineficiência[474] estava enraizada na organização e gestão administrativa da Justiça Federal, por causa do modelo "fordista" de produção em blocos, em etapas, como se fosse uma indústria montadora de peças, mas descompromissada com o resultado.

Novamente, Mendes[475] contribuiu com a discussão ao apontar que, talvez, os números indiquem falhas cometidas pelos órgãos da Receita Federal ou da Procuradoria da Fazenda Nacional da região pesquisada em percentual superior aos cometidos no resto do país.

E, em suplementação, contestou[476] o Relatório ao expor que falhas de avaliação desse tipo podem levar a erros de ação, com o consequente desperdício de tempo e de recursos.

Por fim, Mendes revelou[477] que é importante verificar o custo do processo, todavia, é preciso ter cautela para este dado não ser utilizado por construções teóricas exageradamente reducionistas, que desconsideram, sem as devidas justificativas, os efeitos indutores que a execução fiscal produz sobre a arrecadação, bem como as variadas finalidades não arrecadatórias que as diversas exações buscam cumprir.

Sob o prisma da razoabilidade, é incontestável a premissa sintetizada por Rafael Fonseca de que não há dúvidas de que o custo médio do processo é alto para a taxa de êxito das demandas propostas e o tempo médio para baixa dos processos[478].

---

[472] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN**), *op. cit*.
[473] *Ibidem*, p. 14.
[474] BARROSO, Frederico Souza**. Nova perspectiva crítica do modelo de execução fiscal**, *op. cit.*, p. 88.
[475] MENDES, Guilherme Adolfo. **A atuação dos órgãos estatais envolvidos na execução fiscal**, *op. cit.*, p. 141.
[476] *Ibidem*, p. 141.
[477] MENDES, Guilherme Adolfo. **A atuação dos órgãos estatais envolvidos na execução fiscal**, *op. cit.*, p. 135.
[478] FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Sistema multiportas no Novo Código de Processo Civil e a crise da execução fiscal**, *op. cit*., p. 121.

Para Paulsen[479], a falta de eficiência não afeta apenas a execução fiscal, ou seja, a execução de créditos públicos. O sistema judiciário brasileiro é muito lento na execução civil.

No contexto resolutivo, Cilurzo[480] aponta para uma visão realista ao destacar que não se pode simplesmente defender a tese do mais do mesmo, isto é, mais investimento no modelo atual, que se mostrou ultrapassado. O modelo está falido e precisa ser alterado[481].

A sugestão de melhoria foi compartilhada por Nogueira e Paulo Eduardo da Silva[482], que propuseram a substituição da forma como se conduz a gestão das varas judiciais no universo brasileiro para o da gestão organizacional no campo privado.

Como lembrado por Régis Fernandes de Oliveira[483], a razoabilidade temporal e a celeridade devem ser atributos inseparáveis do exercício da atividade jurisdicional, por meio dos quais são garantidas a justiça e a segurança.

A complexidade da questão demanda uma solução urgente e conjunta entre os Poderes constituídos. Destarte, são indispensáveis estudos mais robustos e específicos para que as decisões sejam fundamentadas em dados estatísticos validados, bem como em proposições empiricamente fidedignas para garantir uma gestão processual eficiente.

6.8 Notas Técnicas n.º 6/2023 e n.º 8/2023 do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC/STF)

Para auxiliar a decisão sobre o teto mínimo das execuções fiscais de baixo valor, o CNJ adotou como referência a metodologia desenvolvida pelo IPEA no estudo sobre o Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal, conjugado com as Notas Técnicas n.º 6/2023 e n.º 8/2023 do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF[484].

6.8.1 A ausência de publicidade das Notas Técnicas n.º 6/2023 e n.º 8/2023 do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos (NUPEC)

---

[479] PAULSEN, Leandro. **Execução Fiscal Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025, p. 191.
[480] CILURZO, Luiz Fernando. A desjudicialização na execução por quantia. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016, p 217.
[481] *Ibidem*, p. 217.
[482] NOGUEIRA, Mauro Oddo; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **O "processo" como "processo",** op. cit., p. 265.
[483] OLIVEIRA, Regis Fernandes. A proposta de processamento administrativo da execução fiscal à luz do comunicado nº 83. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União**. Brasília: Ipea, 2013, p. 106.
[484] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2025**, op. cit., p. 9.

Previamente à análise dessa questão, é imperativo esclarecer que as notas técnicas mencionadas não se destinam à consulta pública.

Schuartz[485] critica severamente a ausência de publicidade sobre esses dados.

Para a compreensão da objeção do autor, é necessário entender a premissa do consequencialismo jurídico, caracterizado sob sua ótica como uma posição teórica ou atitude prática que condiciona a adequação jurídica de uma decisão judicial à valoração das consequências associadas a ela e às suas alternativas[486].

Recorre-se às considerações de Ives Gandra[487] que delimitou o conceito para a adaptação das decisões às suas consequências na realidade para as quais são destinadas, com flexibilização do entendimento tecnológico das normas, na busca de uma justiça transcendente.

Dito de outra forma, uma decisão não se torna juridicamente adequada apenas por subsunção ao texto legal, mas pela deliberação do Magistrado em considerar os fatos do caso concreto e os efeitos práticos que a decisão produzirá, priorizando a solução de melhor impacto prático entre as escolhas possíveis.

Por seu turno, Conrado Hübner Mendes[488] advertiu que é preciso distinguir o emprego correto do instituto que ocorre na hipótese de o Juiz detectar relações empíricas de causa e efeito, praticar a dúvida metódica, buscar pesquisas e dialogar com as ciências sociais, do emprego incorreto que ele apelida de *consequenciachismo,* ou seja, um estado de espírito, um pensamento desejoso *wishful thinking*, a saber, a confusão entre o que é e o que se queria que fosse[489].

A partir da prévia apresentação do instituto é preciso mencionar que parte da doutrina[490] preconiza que as decisões amparadas em tal mecanismo são legítimas por estarem fundamentadas nos artigos 20 e 21 da Lei nº 13.655/2018.

---

[485] SCHUARTZ, Luis Fernando. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 248, [s.n.], p. 130-158, 2008.

[486] *Ibidem*, p. 2.

[487] GANDRA, Ives. **O Supremo Tribunal Federal e o consequencialismo jurídico**, *op. cit*.

[488] MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**, *op. cit.*

[489] *Ibidem.*

[490] Apenas, a título de ilustração são citados os seguintes pensadores: os juízes devem se vincular aos fatos do caso e às consequências da decisão judicial; e não a conceitos, abstrações ou generalidades (POSNER, Richard. **The problematics of moral and legal theory**. Cambridge: Harvard University Press, 2002, p. 227). Segundo o consequencialismo, não basta o juiz dar uma decisão, uma solução normativa, que não tenha correspectividade no mundo social, que seja ineficaz (NUNES, Tatiana Couto. **A sinépica como mecanismo de eficácia das decisões judiciais**. *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (org.). A eficácia das decisões judiciais com foco nas decisões da jurisdição constitucional STF. Brasília: IDP, 2012, p. 27).

Para Nobre Júnior[491], o artigo 20 não se volta à generalidade das decisões, mas especificamente àquelas fundamentadas essencialmente em conceitos jurídicos abstratos; destarte, defende a empregabilidade do consequencialismo jurídico.

Retornando à opacidade das notas técnicas não publicizadas, Schuartz[492] advertiu que uma das características do consequencialismo é a impossibilidade de acesso aos dados nos quais o Magistrado realizou o prognóstico, ou seja, a ausência de subsídios para os dados que embasaram a decisão[493], em suas palavras:

> As informações necessárias para uma aplicação metodologicamente rigorosa da teoria normativa relevante (e. g., alguma das teorias econômicas mais recentes e sofisticadas acerca do direito contratual) não estarão disponíveis ao juiz ou a terceiros antes da tomada da decisão, com o que a teoria perde sua capacidade de fornecer critérios objetivos de decisão que possam ser usados pelo decisor ou **por aqueles aos quais o decisor deveria prestar contas a respeito da adequação jurídica da alternativa de decisão escolhida**. (grifo nosso).

O que se pretende evidenciar é o não acesso aos dados e pesquisas elaboradas por órgãos oficiais que embasaram as decisões judiciais.

Esse cenário é reportado por Roberta Nascimento[494] ao explicitar o fato de que o assessor especial econômico da Presidência do STF contribuiu na decisão da extinção de execuções fiscais de pequeno valor[495]. Ocorre que as notas técnicas elaboradas pelo economista-chefe são somente para consumo interno dos ministros e não estão disponíveis no *sítio* eletrônico do Tribunal[496].

A autora promoveu uma análise circunstanciada sobre a problematização da ausência de transparência nas informações que embasam as decisões judiciais.

---

[491] NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **As normas de direito público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro**: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2019, p. 40.

[492] Sobre a mesma perspectiva: O problema não está na consistência e robustez das teorias ou do arsenal de conceitos que as acompanha nas proposições mais substantivas das análises econômicas do direito, mas no acesso às informações necessárias para garantir às decisões a satisfação das condições de adequação que lhe são impostas por tais teorias e conceitos (SCHUARTZ, Luis Fernando. **Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem**, *op. cit.*, p. 6).

[493] *Ibidem*, p. 18.

[494] NASCIMENTO, Roberta Simões. O economista-chefe do STF e o risco do consequencialismo malandro: notas-técnicas precisam ser públicas e permitir o contraditório. **Jota**, *[s.l.]*, 14 fev. 2024.

[495] A autora cita reportagem do Brazil Journal para relatar que o assessor especial econômico da presidência do STF contribuiu para o desfecho de diversos julgados, como o da revisão da vida toda do INSS e da extinção de execução fiscal de pequeno valor.

[496] NASCIMENTO, Roberta Simões. **O economista-chefe do STF e o risco do consequencialismo malandro**, *op. cit.*

A primeira ideia reside na preocupação dos magistrados consultarem especialistas sem que tais dados sejam transcritos nos autos[497].

Em termos sintéticos, se tais informações desempenham papel crucial no convencimento judicial, devem, por dever de fundamentação, ser explicitadas e constar dos autos[498].

Roberta aportou como alternativa à utilização do consequencialismo a aplicação dos artigos 6º e 9º da Lei nº 9.868/1999, que permitem ao relator designar peritos para emissão de pareceres ou realização de audiências públicas[499], o que garantiria a publicidade do decidir.

A publicidade dos dados técnicos é condição *sine qua non* para a transparência, assegurando que os princípios da moralidade, publicidade e eficiência sejam respeitados.

Nestes termos, é de conhecimento, apenas, que o estudo realizado pelo NUPEC/STF utilizou informações relativas à frequência e ao tempo médio de duração de cada uma das cinco etapas[500] que compõem o processo de execução fiscal, com base no valor da mão-de-obra. Por conseguinte, estimou-se que o "custo mínimo" provável de um processo de execução fiscal alcançaria os valores de R$ 6.040,00 (com correção pelo IPCA) e de R$ 9.277,00 (com correção pela Selic)[501].

Consideradas as homologias metodológicas previamente identificadas em relação ao relatório do IPEA, as objeções anteriormente levantadas mantêm-se plenamente pertinentes à presente análise.

6.8.2 Conselho Nacional de Justiça: cooperação interinstitucional. Notas Técnicas dos Tribunais Estaduais de São Paulo (TJ/SP) – Minas Gerais (TJ/MG) e Rio de Janeiro (TJ/RJ)

O Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução n.° 471/2022 na tentativa de reduzir o acervo dos executivos fiscais dos Tribunais Estaduais e Regionais Federais.

A finalidade da normativa n.° 471/2022 foi assegurar a todos o direito à solução dos conflitos tributários de forma efetiva, garantindo a celeridade e o acesso à justiça.

---

[497] *Ibidem*.

[498] Elucidando a situação a autora arremata que: é dizer, ainda que seja o próprio ministro do STF quem haja obtido, de ofício, uma nota, estudo técnico ou parecer sobre alguma questão, ele está obrigado a expor isso na decisão. E não apenas. Qualquer prova, ainda que produzida em outro processo, deve observar o contraditório pelo art. 372 do CPC (*Ibidem*).

[499] *Ibidem*.

[500] Foram selecionadas cinco etapas que compõem o processo de execução fiscal "mínimo": (a) autuação, (b) despacho inicial, citação (c, d ou e), (n) sentença e (o) baixa. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2025**, *op. cit.*, p. 13).

[501] *Ibidem*, p. 13.

O artigo 6º recomendou que os tribunais implementassem no âmbito de suas competências a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, em conformidade com as normativas editadas pelo CNJ.

A Resolução n.° 471/2022 orientou os Tribunais a aprimorarem os ambientes digitais de tratamento de demandas tributárias, em especial com o Juízo 100% digital, os Núcleos de Justiça 4.0, as plataformas *online* de resolução de disputas e outros mecanismos compatíveis com o procedimento que o respectivo Tribunal considerar adequado. Instituiu o Prêmio Eficiência Tributária e a Semana Nacional da Autocomposição Tributária.

Os Tribunais de Justiça de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, entre outros, aderiram às políticas instituídas pelas Resoluções.

Nesses termos, pretende-se analisar as notas técnicas emitidas por essas Cortes, efetivamente, por serem competentes para o processamento de execuções fiscais municipais. Adicionalmente, há a intenção de examinar as perspectivas e a resolutividade estabelecidas por cada Tribunal para enfrentar o escopo imposto pelo CNJ.

6.8.3 Nota Técnica do Tribunal de Justiça de São Paulo: origem e propósitos

De acordo com as estatísticas do relatório Justiça em Números, ano base de 2023, entre o total de 26,4 milhões de demandas fiscais pendentes no país: 12,8 milhões, o que correspondia a 48,5% do montante, estavam localizadas na Justiça Estadual paulista[502]. São Paulo, por ser o maior Tribunal estadual do país, concentrava sozinho quase metade de todas as execuções fiscais do Brasil[503].

Dessa forma, o Tribunal bandeirante, em atenção aos ditames da Resolução n.° 471/2022, constituiu o núcleo de cooperação judiciária para tratamento adequado da alta litigiosidade tributária e por meio do Centro de Inteligência expediu a Nota Técnica nº 02/2024, em 11 de março de 2024.

O objeto da Nota paulista foi mapear e aprimorar as ações que devem ser adotadas para o processamento e julgamento das execuções fiscais.

---

[502] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024**, *op. cit*, p. 205.
[503] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Eficiência judicial**, *op.cit*., p. 23.

A Nota Técnica em tela, inicialmente, dedicou a perscrutar as providências relevantes implementadas em âmbito nacional, com ênfase em programas como o projeto piloto Acerta SC[504] que utiliza o Sistema de Cobrança Pré-Processual (SCPP).

Por outro lado, observa-se uma excessiva ênfase na utilização do valor de corte para ajuizamento e na adoção de providências desjudicializantes pelas Procuradorias como as principais propostas de soluções para a diminuição do acervo processual.

Em formulação crítica e diante dos números apresentados, essas propostas, valor de teto para ajuizamento e medidas desjudicializantes, por si sós, não são suficientes para regularização do acervo.

É possível que amenizem a problemática, mas para o equacionamento é preciso abraçar recursos tecnológicos. Registre que, com exceção do projeto Elis[505], não foi citado no texto técnico qualquer outro sistema automatizado ou de inteligência artificial utilizado por outros Tribunais Estaduais que apresentaram resultados eficazes[506].

Somente a título de exemplo, sem contudo esgotar o rol[507], o programa Pôti, empregado no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJ/RN), é utilizado para

---

[504] O Programa ACERTA SC é uma iniciativa do TJSC - Tribunal de Justiça de Santa Catarina e do TCESC - Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, em parceria com a Prefeitura Municipal de Florianópolis, que visa reduzir o volume de ajuizamento de ações decorrentes de inadimplemento de tributos, bem como evitar a prescrição dos créditos tributários catarinenses. O Sistema de Cobranças Pré-Processual (SCPP) é um sistema informatizado que tem por objetivo centralizar e padronizar as cobranças de créditos tributários pelos entes públicos municipais de Santa Catarina, gerando maior arrecadação aos Municípios, menor ajuizamento de ações de execução fiscal ao Poder Judiciário e facilidade na regularização das dívidas para os contribuintes. O ente público cadastra no SCPP a dívida tributária; a notificação é encaminhada ao contribuinte devedor pelos Correios; o Município recebe o pagamento do imposto e a dívida é baixada. Caso a dívida não seja paga no prazo, ela é encaminhada para protesto. Dentre os resultados estimados, houve uma ampliação de receitas municipais em R$ 500 milhões e eliminação do custo de acervo em R$ 2,7 bilhões (SISTEMA de cobrança pré- processual. **ACERTASC**, Florianópolis, *[s.d.]*. Disponível em: https://www3.tjsc.jus.br/acertasc/. Acesso em: 10 jul. 2025).

[505] O TJ-MA também utiliza o robô Elis, um programa de inteligência artificial que surgiu na Vara de Execução Fiscal de Jaboatão dos Guararapes (PE) e agora é utilizado nas Varas de Execução Fiscal de São Luís, capital maranhense. "O Elis faz coisas completamente diferentes do que fazia em Pernambuco. Lá ele trabalha com prescrição e erro de distribuição. No Maranhão, com endereçamento correto da execução fiscal e o valor da causa" (USO de robôs no sistema de precedentes no TJ-MA é apresentado no encontro "Sextas Inteligentes". **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 05 abr. 2022).

[506] MELO, Jeferson. Judiciário ganha agilidade com uso de inteligência artificial. **CNJ**, Brasília, 3 abr. 2019.

[507] A Elis é um modelo de inteligência artificial desenvolvido pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) que realiza triagem de processos de execução fiscal, que totalizam mais de 50% de todas as ações que estão em trâmite no estado nordestino. Enquanto a triagem manual de 70 mil processos leva em média um ano e meio, a Elis analisa pouco mais de 80 mil em 15 dias. Nesse sentido, evidencia-se que, conquanto as medidas estabelecidas pela resolução pernambucana foram essências, a expressiva diminuição do acervo, também, deve ser imputada ao robô Elis, para cotejo, enquanto a triagem manual de 70 mil processos leva em média um ano e meio, o sistema analisou pouco mais de 80 mil em 15 dias (BRETAS, Pollyanna. Mais de cem robôs já atuam na Justiça brasileira. Entenda os modelos de IA e saiba o que eles fazem nos processos. **O Globo**, Brasília, 9 out. 2023; PROGRAMA de formação destaca uso de inteligência artificial no PJe para execução fiscal. **CNJ**, Brasília, 18 ago. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programa-de-formacao-destaca-uso-de-inteligencia-artificial-no-pje-para-execucao-fiscal/. Acesso em: 05 jul. 2025).

realizar a penhora de ativos e efetua um bloqueio a cada 35 segundos, em contraste com um servidor que realiza 300 durante todo o mês[508].

O Radar, adotado no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, assiste aos Magistrados na localização de casos repetitivos ao agrupá-los, no intuito de fornecer recursos para auxiliar os casos na primeira instância, apresentando casos similares que já foram julgados[509]. Paralelamente, existem dezenas de outros sistemas que auxiliam na eficiência e celeridade processual instalados no País e acompanhados pelo CNJ.

É verdade, todavia, que a nota em exame dedicou uma seção para descrever os avanços tecnológicos utilizados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Neste contexto, a abordagem foi adjetivada de *política judiciária*, ou seja, trata-se da concretização de políticas públicas imbuídas de escolhas estratégicas de gestão do sistema judicial, que consideram os impactos sociais e econômicos decorrentes do exercício da jurisdição.

A Nota Técnica de SP destacou dois projetos utilizados pela PGFN:

1 – Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC (Portaria PGFN n.º 396/2016), que possui o escopo direcionado para operacionalização a partir do monitoramento de bens dos devedores que tiveram seu processo arquivado, é realizada por sistemas automatizados de análise de dados patrimoniais dos contribuintes.

2 – A Portaria MF n.° 293/2017 que instituiu um sistema de inteligência que analisa o perfil e as características do contribuinte e o monitoramento de seu patrimônio, que será analisada subsequentemente por constituir parte da lacuna apresentada no presente estudo.

Deve-se elogiar a decisão estratégica da PGFN em classificar os devedores e aplicar a medida mais adequada a cada necessidade específica.

Contudo, a realidade da Justiça Federal distingue-se da Estadual e o documento negligencia a apresentação de outros exemplos de robôs automatizados e de resultados

---

[508] O Tribunal de Justiça do RN lançou o Poti (Sistema de Automatização de Penhoras Online), que interage diretamente com o Sistema BacenJud, fazendo com que o procedimento de penhora eletrônica seja mais ágil e efetivo (PARCERIA do TJRN e IMD cria sistema para automatizar uso do Bacenjud e acelerar penhoras. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte**, Natal, 30 nov. 2018).

[509] A Plataforma Radar utilizando a tecnologia Elastic Search, armazena dados processuais de forma não relacional e provê uma infraestrutura interna capaz de realizar pesquisas complexas com agilidade, representando um novo paradigma de armazenamento de dados especializado em buscas textuais, sendo projetado para tratar grandes quantidades de dados praticamente em tempo real. Com as referidas plataformas, é possível identificar a repetitividade de demandas, a existência de prevenção para a distribuição e, futuramente, o precedente jurisprudencial aplicável ao caso (VILELA, Afrânio. A racionalização procedimental como instrumento de melhoria da gestão judiciária e a busca pelo alcance do modelo social de processo no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *In*: **Cinco anos do Código de Processo Civil 2015**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2020).

promissores observados em outras unidades estaduais. Portanto, persiste a crítica ao documento bandeirante pela mínima atenção dada à necessidade de avanço tecnológico.

A Nota Técnica de forma meritória reconheceu que, no contexto das cobranças fiscais, a inefetividade do Judiciário gera consequências negativas que se revertem em prejuízos ao próprio Estado.

Adicionalmente, diagnosticou que os principais desafios em relação às execuções são: os casos de prescrições intercorrentes devido à morosidade judiciária; o alto número de processos em estoque; o alto custo da tramitação processual; e o baixo índice de processos sentenciados a tempo de se resolver efetivamente o conflito.

De outra banda, é descrito que parte da lentidão judicial é consequência do congestionamento de processos causado pelo ajuizamento de inúmeras execuções fiscais ou requerimentos infrutíferos por parte das Procuradorias.

Merece enfoque histórico, não no intuito de justificar as condicionantes expostas, que devem ser combatidas, mas, no sentido de compreensão da tradição que foi instalada na maior parte das Procuradorias municipais.

Em que pesem as escassezes estruturais enfrentadas pelas Procuradorias, sobretudo, as municipais, tornaram-se praxe as realizações de ajuizamentos vultosos, com inúmeras falhas de cadastro e na certidão de dívida ativa, às vésperas das prescrições, além da inexistência de teto mínimo para distribuição das ações.

Retornando à normativa, são utilizados diversos argumentos para justificar o elevado número de execuções.

A normativa destacou que a maior parte das inadimplências decorre da real ausência de patrimônio por parte do contribuinte. Não obstante, a Advocacia Pública, na defesa do erário e o Poder Judiciário devem ser protagonistas proativos na efetividade da solução jurisdicional.

Persiste, ainda, o pensamento dogmático da Nota Técnica ao justificar que a inadimplência decorre do fato de que, segundo dados do IBGE, 31,6% da população vive abaixo da linha da pobreza, ou seja, com menos de R$ 637,00 por mês.

Desse modo, a conclusão alcançada foi a de que um número significativo de pessoas não dispõe de bens passíveis de penhora em seu patrimônio.

Todavia, esta premissa demanda uma análise mais criteriosa. Levanta-se o questionamento sobre a efetiva incidência de exações sobre indivíduos em situação de hipossuficiência econômica, bem como sobre a natureza dos impostos que lhes seriam

imputados. Embora a ocorrência de tal cenário não seja plenamente descartável, sua materialização é manifestamente infrequente.

Sobre a perspectiva da economicidade do processo, ou seja, o teto do valor mínimo para distribuição, o argumento alhures não se sustenta e na hipótese de ocorrer, não é o responsável pelo universo de processos no acervo responsável por parte do denominado congestionamento judicial.

Outra justificativa para a resolução do contingente de processos no estoque é a de que a decretação da prescrição também, teria como finalidade a majoração da arrecadação dos créditos viáveis, na medida em que o grande estoque de execuções fiscais municipais paralisadas dispersam forças de trabalho das unidades judiciais, que poderiam ser concentradas para demandas fiscais mais vultosas e complexas.

De igual forma, essa proposição é parcialmente inócua, a estrutura humana disponível, mesmo com a redução drástica das demandas, não será suficiente para equalizar o acervo existente.

Embora as medidas de desjudicialização impostas mitiguem a distribuição de novos processos, esses continuarão a existir tornando-se imperioso conciliar tais esforços com a adoção de estrutura humana e tecnológica.

A Nota dedicou uma seção às estatísticas dos processos de execuções fiscais no Estado de São Paulo, mostra-se relevante ressaltar os relatórios elaborados pela DEPLAN - Diretoria de Planejamento Estratégico da Corte paulista.

Entre diversos estudos, sobressai o realizado nas comarcas do Estado com resultados reveladores, no que diz respeito aos valores das causas.

Aproximadamente, 90% dos processos de execução fiscal pleiteavam valores nas faixas de R$ 100,01 a R$ 10.000,00, ainda, a soma dos processos ajuizados na faixa de R$ 0,01 a R$ 1.000,00 totalizava, aproximadamente, 2,87 milhões[510].

Por seu turno, as boas práticas consideradas essenciais à boa gestão foram categorizadas em anteriores e posteriores ao ajuizamento.

Em sua maioria, as proposições são autoexplicativas, no entanto, em alguns casos, é preciso tecer algumas considerações. São indicadas como boas práticas prévias ao ajuizamento:

[510] Foi destacada também a ocorrência de valores atipicamente pequenos: 3.444 processos apresentam valores inferiores a R$ 10,00, dos quais 62 com valores menores que R$ 1,00.

a. Qualificação do título: com atualização dos cadastros municipais, as Procuradorias devem fazer um controle de legalidade efetivo, ou seja, a correta qualificação do débito e do devedor.

b. Medidas extrajudiciais de cobrança[511].

c. Fatos extintivos e impeditivos da cobrança.

d. Valor mínimo para ajuizamento.

e. Classificação do crédito. Na cobrança administrativa do crédito fiscal sugere-se a implementação de análise do risco (classificação do crédito – *rating*) para o tratamento adequado da recuperação, com adoção de regimes diferenciados de cobrança.

f. Possibilidade concreta de localização do devedor. É necessário suscitar reflexão sobre o cabimento irrestrito dessa hipótese, pois, embora se almeje a localização do tributado, a praxe forense demonstra que o edital permanece como instrumento válido e necessário.

Ademais, a exigência irrestrita desse preceito poderia penalizar as Procuradorias ao não diferenciar entre devedores legitimamente ausentes e aqueles que utilizam de subterfúgios para evitar a citação, impondo um ônus desproporcional à Fazenda Pública.

g. Existência de patrimônio suficiente, ou seja, indicação no ato de ajuizamento de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.

h. Reunião das dívidas do mesmo devedor em uma única execução fiscal.

São indicados como boas práticas posteriores ao ajuizamento:

a. Valor da causa inferior ao mínimo para ajuizamento. A extinção em casos de execuções de valor abaixo do mínimo ajuizadas antes da lei municipal que discipline o assunto é medida que, certamente, contribui para eliminar o acúmulo de autos e concentrar esforços de cobrança em execuções de valores relevantes.

b. Prescrição Intercorrente.

c. Transação Tributária.

d. Negócios Jurídicos Processuais.

e. Medidas de desjudicialização.

g. Plataformas de negócios. A exemplo da plataforma utilizada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o "Comprei"[512], consubstanciado em um modelo simplificado de venda direta de bens.

---

[511] São mencionadas, entre outras, as seguintes providências: Protesto, averbação da CDA, inclusão do nome do devedor em serviços de proteção ao crédito/CADIN, parcelamento, facilitação do pagamento e conciliação.

A crítica à Nota Técnica pode ser sintetizada no entendimento restritivo para as soluções, apartadas da cooperação das procuradorias. O enfoque excessivo em questões como o custo processual[513] e a prescrição intercorrente, aliado à percepção de que a cobrança, em sua grande parte, não será efetiva em face de uma suposta inadimplência dos jurisdicionados, e à reprodução de medidas eficientes em âmbito federal que, contudo, não são suficientes para atacar o cerne do problema.

Em perspectiva, são mínimas as providências propostas pelo Tribunal paulista vinculadas a programas tecnológicos, o que sublinha a premente necessidade de uma mudança de paradigma. Dessa forma, a Nota expressou uma dogmática ultrapassada e uma notória ausência de resolutividade.

6.8.4 Nota Técnica do Tribunal de Justiça de Minas Gerais: origem e propósitos

No concernente ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais foram criados o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG) e o Grupo de Trabalho destinado a promover estudos, ações e estratégias de efetivação da política em obediência às Resoluções n.º 471/2022 e n.° 547/2024, ambas do CNJ e Tema 1.184 RG do STF.

Como resultado foi expedida a Nota Técnica CIJMG n.° 13/2024, que ratificou os termos da nota paulista, contudo, houve a promoção de inovações em pontos específicos que serão destacados.

A propósito, o Governo de Minas Gerais mantém um programa de regularização de débitos com possibilidades de parcelamentos, inclusive de adesão simplificada, por via eletrônica, no portal eletrônico da Secretaria Estadual da Fazenda[514].

A nota mineira acrescentou aos casos de programas de sucesso tecnológicos especificados na nota paulista o acordo de colaboração técnica celebrado entre o Centro de

---

[512] O programa tem como objetivo oferecer à venda bens dados à União em acordo ou penhorados em processos judiciais, na forma das Leis nº 6.830, de 1980 (Lei de Execuções Fiscais) e 13.105, de 2015 (Código de Processo Civil). O modelo simplificado de venda direta, por intermédio de corretor ou leiloeiro credenciado, foi regulamentado pelo Conselho Nacional de Justiça, através da Resolução CNJ nº 236/2016. Nestes processos de venda, um intermediário, com credenciamento público, promove o encontro entre a oportunidade e o cliente, sendo responsável por todas as fases do negócio. O comprador recebe o bem sem pendências e com a segurança jurídica de uma venda judicial. Portaria PGFN n. 3.050/2022.

[513] O Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizado em 2011, revelou que o custo médio das execuções fiscais federais, é de R$ 4.368,0033, em estudo recente esse valor foi atualizado para R$ 8.270,00 por processo.

[514] PARCELAMENTO. **Secretaria do Estado da Fazenda de Minas Gerais**, Belo Horizonte, *[s.d.]*.

Inteligência da Justiça Estadual do Pará e o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCM-PA) para recuperação de créditos tributários e não tributários judicializados.

O programa definiu parâmetros para atuação dos gestores públicos, prevendo ações desjudicializantes[515] e providências denominadas "pós-processual", tais como:

1 - Realização de avaliação com métricas objetivas para verificar a possibilidade de suspensão dos feitos ou de desistência.

2 - Implantação de sistema informatizado para controle e acompanhamento das cobranças tributárias fiscais, garantindo o andamento tempestivo de todas as fases processuais, tanto nos processos administrativos e judiciais.

3 - A recomendação com o objetivo de evitar o abuso processual que os entes municipais e suas administrações indiretas respeitem os precedentes qualificados pelos Tribunais Superiores e requeiram a extinção do feito ou a não recorribilidade por falta de interesse recursal (artigos 4º, 5º e 6º do Código de Processo Civil).

Por seu turno, em pesquisa realizada em 2024, a situação das execuções fiscais no Tribunal de Justiça de Minas Gerais revelou um acervo ativo de 420.296 feitos fiscais, dos quais 241.266 (57,40%) apresentavam valor originário inferior a R$ 10.000,00. Dentre esses, 134.193 referiam-se a IPTU.

Para mitigar o estoque foi instituído o projeto execução fiscal eficiente do TJMG. Adicionalmente, o termo de cooperação técnica celebrado pela Corte envolve parcerias com os municípios, a fim de reduzir o número de processos de execução fiscal, a diminuição da distribuição de novos feitos da espécie e a impressão de maior celeridade ao processamento das ações.

Ademais, foi firmado convênio com o Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais (TCEMG) com o objetivo de orientar Prefeitos e Procuradores municipais a buscarem a recomposição de receitas por meios alternativos de cobrança, em detrimento da judicialização.

Por sua vez, de extrema relevância foi a celebração do Termo de Cooperação Técnica entre o TJMG e o Município de Belo Horizonte, em abril de 2024, com ênfase no aprimoramento e na celeridade dos executivos fiscais[516].

---

[515] Ações desjudicializantes: inscrição dos dados do devedor nos cadastros restritivos de crédito, protesto da CDA, promoção de mesa permanente de negociação fiscal.

[516] Rotinas relacionadas à expedição de cartas de citação; à renúncia à intimação e ao prazo recursal, nas hipóteses especificadas no documento; à extinção em bloco de processos executivos fiscais; à priorização de feitos concernentes a grandes devedores, com perspectivas de efetiva recuperação do crédito público; e ao acompanhamento permanente da evolução do conjunto das execuções fiscais ajuizadas pelo ente municipal.

No quesito resolutividade há um avanço, em relação, a Nota paulista, ao recomendar que os Magistrados do TJMG, de ambos os graus de jurisdição, adotem as orientações que foram estipuladas, que podem ser categorizadas em três momentos.

Para as execuções fiscais em curso e para ajuizamentos de novas execuções fiscais de valor inferior a R$ 10.000,00 devem ser observados os parâmetros das condicionantes da Resolução n° 547/2024.

Para o ajuizamento de novas execuções fiscais de valor correspondente a R$ 10.000,00 devem ser exigidas, cumulativamente, as condições elencadas no item 2 da Resolução 547/2024, ou seja, o protesto e a prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, para configuração do interesse de agir.

Por fim, recomendou a celebração de termo de cooperação entre o TJMG e o TCEMG, para atuação junto aos municípios no intuito de serem traçadas as seguintes providências:

1. Padronização das certidões de dívida ativa[517].

2. Adoção de medidas de aperfeiçoamento dos atos de lançamento e dos cadastros de devedores e de débitos, de modo a evitar incorreções de qualquer natureza, com prática dos atos de fiscalização cabíveis.

3. Realização de protesto das certidões de dívida ativa e da inscrição do nome dos devedores em mora em cadastros de inadimplentes.

Apesar das similaridades com pontos da Nota Técnica de SP, a Nota mineira demonstrou atenção às dificuldades vivenciadas pelo Poder Executivo. Foram propostas medidas eficazes para a resolução da questão ao ter prezado pela cooperação entre os membros do Poder Judiciário, Poder Executivo e Tribunal de Contas. Acresceu a sugestão de implementação de programas estaduais de sucesso, o que reforça seu caráter prático e resolutivo.

6.8.5 Nota Técnica do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: origem e propósitos

A Nota Recomendatória Conjunta do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ) e Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) n.° 01/2024, datada de 3 de junho de 2024, por ter sido elaborada em conjunto por três

[517] De modo a permitir a utilização de aplicações de automatização processual e de inteligência artificial, inclusive das já desenvolvidas por outros tribunais brasileiros, de modo a agilizar a tramitação processual e a potencializar as possibilidades de recuperação de crédito.

instituições[518], irradia considerável peso normativo. Embora o documento seja conciso, contendo apenas três laudas, destaca-se pela resolutividade e objetividade comparadas às Notas Técnicas de São Paulo e Minas Gerais[519].

Os autores demonstraram relevante preocupação em solucionar desafios e enfatizar a necessidade em se proporcionar condições institucionais relacionadas com a organização dos Municípios, motivo pelo qual a nota merece ser enaltecida.

Foram expedidas doze recomendações classificáveis em quatro grupos distintos:

O primeiro compreende as medidas desjudicializantes, como notificação ao contribuinte, conciliação, atualização e higienização de cadastros e protesto extrajudicial.

O segundo grupo versa sobre as carências dos órgãos municipais. Destaca-se, nesse contexto, a recomendação da construção e/ou o aprimoramento das estruturas legais, tecnológicas e físicas das Fazendas Municipais, bem como a informatização dos sistemas de gestão municipal[520].

Revelando-se, de forma primorosa o ideário de fortalecer a base ao criar condições propícias para redução da excessiva judicialização.

A esse propósito, recomendou a produção de relatórios sobre as providências conciliatórias para distribuição dos executivos fiscais e estatisticamente as identificações de quais os meios mais eficazes de recuperação de crédito.

O terceiro grupo consistiu em recomendações aos respectivos Mandatários municipais para elaborações das seguintes legislações:

1- Leis para normatizar instrumentos permanentes de soluções consensuais e de facilitação para quitação de débitos;

2 - Leis estabelecendo, localmente, os valores mínimos, tanto, para inscrição em dívida ativa, protesto extrajudicial e distribuição de execução fiscal.

O quarto grupo revelou a arquitetura quanto à recomendação em desestimular a concessão reiterada de anistias e remissões, práticas que contribuem para a cultura de inadimplência.

---

[518] A saber: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

[519] A nota carioca obedece a Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-ABRACOM-CNPTC n°. 02/2024, com a indicação de que os Tribunais de Contas do Brasil adotassem medidas para aprimorar os procedimentos de cobrança de créditos fazendários e de acordo com a Resolução n° 547, aliados aos precedentes do TCE-RJ.

[520] Disponibilizando aos contribuintes os dados das cobranças, a atualização cadastral espontânea, a disponibilização de diversos meios de pagamentos (ex. pix e cartões), parcelamentos de débitos diretamente no site da prefeitura, atendimento e contato por meio digital, preferencialmente por aplicativos de mensagens como whatsapp, ainda que o grau de informatização local seja baixo, reduzindo a utilização cara e ineficiente do envio de cartas em papel.

Denotando novamente a apreensão com a cultura de inadimplência, foi especificado que nos Municípios de menor porte, a legislação referente ao baixo valor deve considerar o possível efeito moral da não cobrança em locais onde os lançamentos tributários são originalmente baixos. O cálculo deve levar em consideração, em última análise, os custos da cobrança.

Por conseguinte, recomendou a normatização procedimental dos processos de execução fiscal. Certamente, a padronização proporcionará ganhos de efetividade tanto para o Executivo quanto para o Judiciário, evitando-se atos inócuos, além de conferir segurança jurídica para atuação dos Procuradores.

A recomendação acima abarca de modo específico a utilização de instrumentos de investigação patrimonial e localização do devedor (ex. CENSEC, SIBAJUD, INFOJUD, RENAJUD, etc).

Por fim, autorizou a aplicação das medidas atípicas, como apreensão de CNH, passaporte, entre outras. Destarte, em recente julgamento o Superior Tribunal de Justiça fixou a tese de que essas sanções só podem ser impostas nas execuções cíveis submetidas, exclusivamente, ao Código de Processo Civil, portanto, inaplicável ao procedimento fiscal[521].

Neste sentido, a nota carioca se distingue por seu enfoque prático e por sua notável capacidade de resolução, ao abordar as várias esferas do problema.

Subsequentemente à publicação da Resolução n.º 547/2024, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em atuação estratégica, celebrou acordos de cooperação interinstitucional. Essas parcerias foram estabelecidas com os entes que voluntariamente aderiram ao propósito primordial de aplicar as determinações do Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal (STF) e da Resolução n.º 547/2024 ao acervo de execuções fiscais.

Tais colaborações envolveram as Procuradorias públicas dos três níveis federativos, bem como Tribunais de Justiça estaduais, regionais federais e de contas[522].

As iniciativas de cooperação apresentaram o escopo de evitar a interposição de recursos contra as extinções em lote de processos, minimizando, assim, a judicialização inerente a essas próprias baixas processuais.

---

[521] Nas execuções cíveis, submetidas exclusivamente ao Código de Processo Civil, a adoção judicial de meios executivos atípicos é cabível desde que, cumulativamente: i) sejam ponderados os princípios da efetividade e da menor onerosidade do executado; ii) seja realizada de modo prioritariamente subsidiário; iii) a decisão contenha fundamentação adequada às especificidades do caso; iv) sejam observados os princípios do contraditório, da proporcionalidade, da razoabilidade, inclusive quanto à sua vigência temporal (TEMA 1137. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, *[s.d.]*).

[522] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Eficiência judicial**, *op. cit*., p. 22.

6.9 Síntese conclusiva

O presente capítulo dedicou-se à análise crítica da Resolução n.º 547/2024. Evidenciou-se que a iniciativa do CNJ ao impor um teto limitador a todos os entes federados extrapolou sua competência, razão pela qual, imprimiu o caráter inconstitucional à normativa.

Apesar da mácula da inconstitucionalidade constituiu-se em um grande avanço para o setor.

De forma inédita foram impostas algumas medidas de desjudicialização, embora, necessitem de adequação em várias Prefeituras serão de grande valia para os Poderes Executivo e Judiciário.

A extinção de milhões de processos, como demonstrado, traduz um impacto quantitativo significativo na redução do estoque de execuções e na diminuição de custos operacionais, representando uma tentativa de conferir maior celeridade e eficiência à máquina judiciária.

A análise aprofundada revelou que tal intento, embora louvável em sua essência, não se encontra isento de deficiências. Foram levantadas reflexões críticas concernentes à ausência de planejamento para adoção das medidas impostas.

No plano executório, destacou o preocupante risco de um eventual incentivo à inadimplência e a imposição de um ônus desproporcional sobre os entes federativos credores, em especial os municípios de médios e pequenos portes.

As objeções metodológicas pautaram-se na desatualização e na inadequação dos dados empregados, notadamente no relatório do IPEA de 2011, que serviu de substrato para a fixação do valor de teto, ao revelar uma descontextualização flagrante frente às realidades socioeconômicas dos fiscos municipais menos abastados.

A dissonância entre os pressupostos teóricos e a operacionalidade prática da Resolução n.° 547/2024, especialmente no que tange à sua aplicação aos municípios, configura o cerne da problemática exposta.

A busca por eficiência, se não balizada por um escrutínio meticuloso dos dados e por um diálogo construtivo com os atores afetados, pode, paradoxalmente, comprometer a efetividade da execução fiscal.

Conclui-se, portanto, que a resolução, apesar de sua vocação modernizadora, demanda uma reavaliação crítica de seus fundamentos metodológicos e de seus impactos

práticos. O universo das execuções fiscais exige soluções que harmonizem a realidade do Poder Judiciário como do Poder Executivo, em respeito às peculiaridades de cada esfera da federação. Primordialmente, com a conjugação dos avanços e legislação adequada.

7 A DESJUDICIALIZAÇÃO DO CRÉDITO PÚBLICO MUNICIPAL

> "Pode-se afirmar que, embora lentamente, a cultura do consenso começa a avançar, em contraposição à cultura do conflito. E a justiça conciliativa passa a ser vista como elemento integrante da própria política judiciária."[523]
>
> (Ada Pellegrini Grinover)

O capítulo em curso examina o fenômeno da pós-desjudicialização da execução fiscal, ou seja, a extinção do processo, mas não do crédito, que permanece válido e deverá ser destinado à cobrança extrajudicial.

A estrutura do capítulo se edificou em três eixos. Primeiramente, examina-se o conceito de desjudicialização e seus fundamentos teóricos, inserindo-os no contexto do movimento de justiça multiportas e dos métodos consensuais de resolução de conflitos.

Em seguida, analisa-se a experiência pioneira da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), que implementou um programa de reestruturação da gestão da dívida ativa, empregando técnicas de inteligência artificial e de ciência de dados para otimizar a recuperação de créditos.

Por fim, é descrito como funciona o sistema de *rating* da dívida ativa da União, instituído pela Portaria MF n.° 293/2017, que estabeleceu critérios objetivos para a classificação dos créditos inscritos segundo seu grau de recuperabilidade.

A questão central que norteia o presente estudo reside na lacuna normativa e operacional enfrentada pelos Municípios sobre como estruturar a cobrança de milhões de créditos de baixo valor cujas execuções fiscais foram extintas.

A ausência de regulamentação específica para o processamento desses débitos no âmbito municipal, somada à carência de infraestrutura tecnológica e gerencial, representa o risco de que a pós-desjudicialização agrave a ineficiência dessa cobrança.

A superação de tal impasse, conforme evidenciado nos capítulos anteriores, demanda o rompimento com posturas decisórias assistemáticas e a transformação de procedimentos consolidados ao longo de décadas nas Procuradorias. Impõe-se, portanto, uma reformulação do pensamento institucional e a adoção de metodologias fundamentadas em evidências empíricas.

A experiência da PGFN, na reprogramação da cobrança por meio de programas de ajuizamento seletivo, regime diferenciado de cobrança e classificação de créditos por *credit scoring*, pode oferecer parâmetros para a construção de um modelo municipal de

---

[523] GRINOVER. Ada Pellegrini. Mediação paraprocessual. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (Org.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012, p. 96.

gestão da dívida ativa pós-desjudicialização, respeitadas as especificidades e limitações dos entes locais.

7.1 Fundamentos da desjudicialização

A expressão *multi-door courthouse,* em livre tradução, tribunal multiportas, surgiu a partir da concepção desenvolvida pelo professor Frank Sander, de Harvard[524], ao conceber um modelo inclusivo de solução de problemas objetivando o direcionamento dos processos que chegassem aos tribunais para as vias mais adequadas de resolução dos conflitos[525].

O propósito primordial pode ser traduzido pela solução extrajudicial e pela consensualidade dos conflitos e/ou, de forma complementar, pelo processo judicial, visto como "uma das portas"[526].

Na essência da presente questão, destaca-se o artigo 174 do CPC, que autorizou os entes federativos a criarem câmaras de mediação e de conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo.

Irmanados com o CPC estão as Leis de Mediação, de Arbitragem e da Transação Tributária.

Por sua vez, o CNJ desempenhou um papel crucial ao publicar as Resoluções descritas abaixo, com o objetivo de priorizar as soluções consensuais em disputas tributárias, a prevenção e a desjudicialização de tais demandas:

- Resolução n.º 125/2010, instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses;

- Recomendação n.º 120/2021, orientou o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição;

- Resolução n.º 471/2022, dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário.

Autores como Rafael Fonseca[527], bem como Pereira e Sanches[528] defendem a necessidade da construção de um sistema multiportas em âmbito tributário.

---

[524] RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021. p. 13-14.

[525] MACHADO, Carlos Henrique. **Modelo multiportas no Direito Tributário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 112.

[526] PEREIRA, Thiago de Freitas Alves; SANCHES, Marcos Antônio Cesar. O modelo multiportas no direito tributário: um caminho para um contencioso fiscal sustentável. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024, p. 134.

Esta transformação na gestão do contencioso tem o potencial de desobstruir o Judiciário e de qualificar a relação com os contribuintes, o que favorece a pacificação e o aumento do índice de confiança nas instituições[529].

Apesar de a legislação nacional autorizar a adoção de métodos consensuais de resolução de litígios na prática, as iniciativas nesse sentido são escassas, conforme revelado pelo Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário.

O relatório elaborado, em 2022, concluiu que ainda é muito incipiente a quantidade de processos alcançados pelos métodos alternativos de solução de conflitos, apesar de identificar um crescimento no interesse da Administração Pública em sua efetiva implantação[530].

7.2 A desjudicialização da execução fiscal

7.2.1 Conceito de desjudicialização

Como visto, o sistema judicial da execução fiscal tem se mostrado ineficiente e moroso pelo modelo de cobrança judicial imposto pela Lei n.° 6.830/1980, que pouco evoluiu[531] nas últimas décadas.

À luz desta conjuntura e em consonância com o Tema 1.184 e com a Resolução n.° 547/24, impõe-se às Procuradorias a premente necessidade de adequarem suas decisões a um novo cenário, que requer uma postura proativa em suas gestões.

Embora a palavra desjudicialização seja autoexplicativa, o conceito preconizado pela doutrina geralmente está associado aos instrumentos que a qualificam ou às suas causas ou seus fundamentos, a esse propósito:

> (...) foram implementadas em território nacional instrumentos e processos que objetivam desjudicializar as disputas entre aqueles interesses público e privado, seja para diminuir o custo e o sobrecarga da máquina

---

[527] FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Sistema multiportas no Novo Código de Processo Civil e a crise da execução fiscal**, *op. cit*., p. 125.

[528] PEREIRA, Thiago de Freitas Alves; SANCHES, Marcos Antônio Cesar. **O modelo multiportas no direito tributário**, *op. cit.*, p 143.

[529] *Ibidem*, p 140.

[530] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022.

[531] FORMOLO, Gustavo Henrique; MELO FILHO, João Aurino de. O novo modelo de execução fiscal da fazenda nacional: desjudicialização tópica, progressiva e parcial da cobrança de créditos da PGFN. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024, p. 388.

> judiciária, seja para incrementar recursos ao erário, ou seja, para dar resolutividade às controvérsias de forma mais célere e eficiente.[532]
>
> Conjugado com a ideia de sistema de Justiça "multiportas" vem se adotando a transação, conciliação, mediação e métodos extrajudiciais como protesto e inscrição em órgãos de proteção ao crédito para se evitar a propositura de demandas judiciais para a cobrança dos tributos.[533]

O cerne conceitual que estrutura a compreensão da medida pode ser explicado da seguinte forma:

> A desjudicialização é um fenômeno processual que tem colaborado para a ampliação das vias que possibilitam acessar direitos, através da atuação de novos atores e instituições na distribuição e efetivação da justiça. Em outras palavras, é o deslocamento de procedimentos que antes eram exclusivos do Poder Judiciário para outras esferas, como por exemplo, a esfera administrativa.[534]

De todo modo, as implementações dos novos paradigmas, embora essenciais para superar a ineficiência do modelo tradicional, devem respeitar a correta aplicação do princípio da igualdade e da eficiência.

7.2.2 Preeminência dos princípios da igualdade e da eficiência

Posto isso, é imperativo sublinhar, novamente, que, independentemente do sistema de cobrança adotado, seja judicial ou extrajudicial, a inafastabilidade do interesse público deve prevalecer, garantindo que a dívida ativa seja cobrada de alguma forma[535]. É inegável que a não cobrança dos valores seria inviável, caracterizando uma inaceitável negligência com o interesse público[536].

Para o cumprimento do princípio da igualdade, aqui traduzido na ideia que todos aqueles que se enquadrem na mesma situação fática, que enseja a incidência tributária,

---

[532] OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução Fiscal administrativa e federalismo**, *op. cit.*, p.121.

[533] HACK, Érico Germano; POMOCENO, Patrícia Ferreira. Administração tributária: equilibrando eficiência, igualdade e interesse público. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024, p. 451.

[534] MELO, Keila Morganna Gomes de. A desjudicialização do microssistema da execução fiscal. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024, p. 482.

[535] HACK, Érico Germano; POMOCENO, Patrícia Ferreira. **Administração tributária**, *op. cit.*, p. 451.

[536] Logo, além da questão de Justiça na distribuição do ônus tributário, temos que a arrecadação tributária deve ser eficaz para que se possam garantir os Direitos de todos aos serviços e atividades do Estado. A falha na arrecadação de tributos de parte da população não só desiguala os contribuintes entre si, mas também leva à diminuição da atividade do Estado em benefício do cidadão. (*Ibidem*, p. 454).

contribuam com o valor que lhes é atribuído[537], é imprescindível que a cobrança seja eficiente.

A constatação de que os custos de parte dos processos superavam o montante arrecadado, inviabilizando a recuperação de receitas para o Estado[538], somada à sobrecarga do sistema que prejudicava a celeridade de litígios de relevante valor econômico, contribuiu para que o princípio da igualdade fosse violado.

A ideia central que deve prevalecer consiste em que a concretização do princípio da igualdade exige sua vinculação ao princípio da eficiência.

Todavia, é crucial considerar a correta perspectiva sobre este último. A crítica persiste quanto ao risco de o princípio da eficiência ser deturpado e interpretado como uma justificativa para a não cobrança.

Uma percepção desatenta pode induzir à conclusão de que os créditos de baixo valor, sob o julgo do Tema 1.184 e da Resolução n.º 547/2024, não devam ser mais exigidos. Cumpre, contudo, pormenorizar o seguinte:

> (...) a mera eficiência aplicada à cobrança acaba gerando situação de desigualdade e possível efeito multiplicador de aumento da inadimplência do tributo. Ao não se cobrar determinados valores porque são pequenos e não "valem a pena", se ignora a realidade das relações sociais existentes entre os contribuintes do mesmo tributo e os cidadãos.[539]

Desse modo, é imperativo compreender que os princípios da igualdade e da eficiência se integram: a igualdade ao assegurar que todos os contribuintes em situação similar sejam tratados de forma equitativa, tão somente será viabilizada e legitimada por uma cobrança eficiente.

Para além disso, a eficiência deve assegurar que a cobrança seja célere e economicamente viável. Essa conjugação permitirá a evolução das Procuradorias de meros órgãos de cobrança para entidades fiduciárias da confiança da comunidade de contribuintes[540].

Convém ressaltar que os tributos de menor valor, quando aplicados às pessoas físicas, acabam sendo os mais comprometidos. Nesse quadro, parece que um dos tributos

---

[537] *Ibidem*, p. 459.
[538] *Ibidem,* p. 456.
[539] *Ibidem,* p. 460.
[540] HACK, Érico Germano; POMOCENO, Patrícia Ferreira. Administração tributária, *op. cit.*, p. 460.

mais afetados em nosso sistema é o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU)[541].

Todavia, existem vários entraves para a gestão desses plexos de haveres. A principal é a lacuna normativa no ordenamento jurídico, pois inexiste uma legislação ou uma regulamentação que estabeleça os procedimentos para o processamento e a gestão dos débitos diminutos em âmbito municipal.

A insuficiência regulatória, diante de um volume expressivo de créditos, aliada à carência de diversas estruturas, principalmente tecnológica e de gestão, inviabilizará o processamento adequado desses valores, comprometendo não apenas a efetividade da cobrança e, consequentemente, da arrecadação, mas também a integral observância dos princípios da igualdade e da eficiência em sua principal acepção.

O hiato normativo, por conseguinte, acarreta um quadro de insegurança jurídica e impede a padronização de procedimentos, relegando aos entes municipais à ausência de um balizamento para a gestão dessa intrincada problemática.

A presente dissertação se debruça, precipuamente, sobre a proposição de diretrizes orientadoras destinadas à coordenação desses créditos.

Assiste razão à afirmação de que as execuções fiscais de baixo valor, por serem as mais numerosas, devem ser extirpadas do Poder Judiciário e devem ter um desfecho adequado na via administrativa.

Esta sistemática é utilizada há muito por instituições financeiras e por entidades privadas com fins lucrativos[542], com o aprimoramento dos cadastros de devedores inadimplentes e o aumento de restrições aos inscritos nestes cadastros[543].

Ao compreender a necessidade de um gerenciamento mais eficiente, mas sob a égide do interesse público, a PGFN foi precursora ao desbravar o panorama da cobrança extrajudicial.

A instituição se desvencilhou, parcialmente, da judicialização ao implementar os instrumentos extrajudiciais de indução ao pagamento, como o protesto extrajudicial, a inclusão do devedor em cadastros de inadimplentes e a averbação pré-executória[544], além da possibilidade de formalização do vínculo de responsabilidade depois da inscrição em dívida ativa[545].

---

[541] *Ibidem*, p. 459.
[542] *Ibidem*, p. 458.
[543] *Ibidem*, p. 390 e 458.
[544] *Ibidem*, p. 397.
[545] *Ibidem*, p. 397.

Para reforçar o ideal do movimento consensualista, a PGFN instituiu pioneiramente a transação de créditos inscritos em dívida ativa na esfera federal, possibilitando a realização de acordos[546]. A par disso, elaborou um plano gradativo para a suspensão dos processos de baixos valores[547].

7.2.3 Procedimento para a extinção das execuções fiscais em lote

Concluída a exposição teórica e delineados os fundamentos do Tema 1.184 e da Resolução n.º 547/2024 nos capítulos anteriores, revela-se pertinente entender como o Tribunal de Justiça de São Paulo planejou o procedimento de extinções de milhões de cobranças fiscais.

Posteriormente às publicações das normativas em exame, o Conselho Superior da Magistratura do TJSP elaborou o Provimento n.º 2.738/2024, para definir mecanismos e rotinas de trabalho que permitissem aos Magistrados de 1º e 2º graus, julgar, com presteza, isonomia e segurança, os milhões de processos executivos fiscais em curso e futuros.

Estrategicamente, o TJSP autorizou a celebração, em caráter facultativo, de Termos de Cooperação Técnica entre o Tribunal e as Fazendas Públicas, com o objetivo de viabilizar o processamento da demanda.

Em síntese, o plano de trabalho consistiu, primeiramente, no Tribunal bandeirante, classificar as execuções fiscais por faixas de valores de distribuições: por exemplo, de R$ 0 a R$ 1.000, de R$ 1.000 a R$ 3.000, de R$ 3.000 a R$ 5.000, e, assim, sucessivamente.

Após a delimitação do lote, conforme o valor verificou-se quais execuções se enquadravam nos requisitos previstos nas normativas do Tema 1.184 e da Resolução n.º 547/2024.

Em seguida, preparado o lote pelo Tribunal, o arquivo foi encaminhado às Procuradorias para que indicassem os processos passíveis de extinção. Após essa triagem, o arquivo retornou para que o Tribunal ou a Vara competente procedesse com as extinções em lote.

Por fim, as baixas foram operacionalizadas de forma concentrada, de modo que, em uma única sentença, fossem listadas todas as execuções fiscais extintas.

---

[546] *Ibidem,* p. 49.

[547] DIAS FILHO, Joaquim José de Barros; ROCHA, Matheus Ribeiro. Métodos integrados de resolução de conflitos: a extrajudicialidade como regra e não mais como exceção na cobrança do crédito fiscal. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024, p. 78.

Como se depreende, a extinção das execuções fiscais não implicou a desconstituição dos créditos nelas cobrados.

Isso porque se trata de extinção do processo sem resolução do mérito, circunstância em que a higidez do lançamento tributário não é comprometida. Desse modo, não obstante a finalização das ações, os débitos devem ser cobrados, competindo à Fazenda Pública promover a competente depuração e adotar as medidas administrativas pertinentes para sua adequada gestão.

7.2.4 Depuração do acervo pós-extinção do processo

Por óbvio, após a extinção processual é necessária a reavaliação do *status* do acervo, pois, no intervalo temporal entre o envio do arquivo ao Tribunal e o aporte de ciência da extinção pela Procuradoria, algumas dívidas podem ter sido liquidadas, parceladas ou canceladas. Na hipótese de alteração, tais registros devem ser excluídos do acervo.

Na sequência, impõe-se a verificação de quais créditos se encontram prescritos e, para tanto, é indispensável analisar os autos processuais. Realizada a apuração dos débitos prescritos, deve ser registrada a alteração da situação no sistema próprio de cada Procuradoria.

Concluído o saneamento, permanecerão apenas os créditos remanescentes, os quais deverão ser encaminhados para a cobrança administrativa.

Como premissa, cumpre estipular que a finalidade é a cobrança efetiva das dívidas consideradas de baixo valor pelo Poder Judiciário e não de valores irrisórios que devem ser extirpados do sistema, por não justificarem o montante que será despendido para sua cobrança.

Para que essa etapa seja conduzida com eficiência e isonomia**,** impõe-se a definição de procedimentos eficazes. Do contrário, a extinção em massa das Execuções Fiscais limitar-se-á a deslocar o problema da ineficiência e da morosidade do Poder Judiciário para as Procuradorias.

Eis a lacuna operacional que a presente dissertação almeja enfrentar. Ao ser considerada a ausência de legislação específica que regulamente como os créditos cujos processos foram extintos devem ser exigidos administrativamente, delimita-se o problema da pesquisa na proposição da possibilidade de existirem procedimentos e rotinas institucionais que possam ser adotados pelas municipalidades para estruturarem a cobrança dos créditos pós-desjudicialização.

7.2.4.1 Necessidade de dados objetivos. Relatório do Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário – CNJ

O Conselho Nacional de Justiça conduziu um estudo, intitulado Sistematização do Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário[548]. A metodologia do projeto incluía, entre outras análises, a consulta a 72 órgãos da administração tributária das três esferas governamentais[549].

Merece destaque o fato de diversas Procuradorias terem respondido que não possuíam dados estruturados sobre: o estoque da dívida ativa, da natureza dos débitos cobrados, dos fundamentos da cobrança e do contencioso judicial[550].

Em relação à dívida ativa, somente duas Procuradorias, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e a Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, apresentaram dados relativos a seu estoque e esforços na redução de litigiosidade[551].

A ausência de dados das pessoas jurídicas de direito público é preocupante e acarreta o impedimento da sociedade em conhecer todas as etapas da tributação e da fiscalidade[552].

Dois aspectos devem ser superados pelas Procuradorias: o primeiro, como visto, é a persistente ausência de dados concretos, o que leva ao segundo, que se trata do processo decisório ser pautado, simplesmente, em achismos, randomizado, apoiado em aspectos intuitivos e subjetivos[553] e não em indicadores objetivos.

A PGFN alterou esse pensamento ao adotar a metodologia de deliberações baseadas em registros concretos.

Com o programa de Recuperação de Créditos Orientada por Dados[554], o órgão evoluiu e passou a decidir de forma planejada e ancorado em evidências empíricas,

---

[548] GOMES, Marcus Livio; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord). **Sistematização do diagnóstico do contencioso judicial tributário**. Brasília, DF: CNJ, 2022.

[549] *Ibidem*, p. 21.

[550] GROGNET, João Henrique Chauffaille; DIAS, Theo Lucas Borges de Lima. Uma proposta de governação nacional da dívida ativa. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024, p. 15.

[551] GOMES, Marcus Livio; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord). **Sistematização do diagnóstico do contencioso judicial tributário**, *op. cit*., p. 19.

[552] GROGNET, João Henrique Chauffaille; DIAS, Theo Lucas Borges de Lima. **Uma proposta de governação nacional da dívida ativa**, *op. cit.*, p. 15.

[553] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**, *op. cit.*, p. 177.

[554] XAVIER, Daniel; ANGELI, Cassiano. Recuperação de créditos orientada por dados: o laboratório de ciência de dados e inteligência artificial da PGFN. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais**

sobretudo em questões relacionadas ao seu modelo de cobrança até então excessivamente judicializado[555].

O salto empreendido pela PGFN foi a implementação de um programa que reestruturou a gestão da Dívida Ativa, tanto na dimensão conceitual quanto na dimensão operacional.

7.2.4.2 Programa de reestruturação da gestão da dívida ativa – PGFN

Previamente ao exame da Portaria MF n.º 293/2017, mostra-se necessário contextualizar os fatos, bem como reconstituir o encadeamento dos eventos que conduziram à sua edição, a fim de delimitar, adequadamente, o cenário em que a norma foi concebida.

No ano de 2015, a PGFN lançou um audacioso programa para reestruturar a gestão da dívida ativa da União, com o objetivo de imprimir maior eficiência à recuperação dos créditos inscritos[556].

Para tanto, foi constituído o Laboratório de Ciência de Dados e Inteligência Artificial (LCDIA/PGFN) com o objetivo de orientar a atuação do órgão por dados e evidências, viabilizando projetos inovadores que serão analisados a seguir[557].

7.2.4.2.1 Ajuizamento seletivo de execuções fiscais

Em 2016, o Núcleo de Pesquisa e Análise Patrimonial[558] realizou a catalogação e a estruturação das bases de dados, com o objetivo de verificar, previamente, a viabilidade econômica do ajuizamento das Execuções Fiscais[559], o que possibilitou, em 2018, o 'ajuizamento seletivo' dessas ações, mediante atuação da PGFN[560][561].

7.2.4.2.2 Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC)

---

do I Congresso Nacional da Dívida Ativa: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024, p. 38.

[555] Convém anotar que tratando-se de um órgão eminentemente jurídico, não é incomum a tomada de decisão baseada na intuição ou na experiência cotidiana, sem qualquer lastro em evidências ou informações concretas a respeito do tema (*Ibidem*, p. 43).

[556] *Ibidem*, p. 39.

[557] *Ibidem,* p 44-53.

[558] *Ibidem,* p. 41.

[559] *Ibidem,* p. 41.

[560] *Ibidem,* p. 39.

[561] *Ibidem*, p. 39.

Instituído pela Portaria PGFN n.º 396/2016, o RDCC tem por base a adoção de medidas administrativas e judiciais, coordenadas com o objetivo de conferir racionalidade e eficiência ao sistema de recuperação de créditos.

O artigo 20 autorizou a suspensão de milhares de cobranças fiscais que possuíam valores inferiores a R$ 1.000.000,00, desde que não tivessem bens em garantia nos respectivos autos[562]. Em reforço, permitiu o direcionamento dos esforços de cobrança para os casos de maior viabilidade econômica.

7.2.4.2.3 Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade[563] (PARR)

O PARR foi instituído pela Portaria PGFN n.º 948/2017. Trata-se das recentes ferramentas extrajudiciais utilizadas pela Fazenda Pública para a atuação preponderante no nível pré-judicial[564].

Em síntese, o procedimento administrativo tem como objetivo a apuração da responsabilidade de terceiro não originalmente incluído na CDA em razão da prática de infração à lei que resulte na dissolução irregular da pessoa jurídica[565].

Nesse programa, os diretores, gerentes ou representantes de pessoas jurídicas de direito privado serão pessoalmente responsabilizados pelos créditos tributários da pessoa jurídica, conforme permissão do artigo 135, III, do CTN.

Em decorrência dos efeitos negativos impostos pelo decurso do tempo, o programa visa estender a responsabilidade patrimonial ao gestor da empresa dissolvida irregularmente de modo mais ágil, antecipando os atos de cobrança e de responsabilidade contra ele[566].

7.2.4.2.4 Formulação da metodologia para o cálculo da capacidade de pagamento dos contribuintes (CAPAG)

---

[562] Ou seja, o grande destaque dessa norma residia nas disposições do seu artigo 20, dispositivo que autorizava, até então de modo surpreendente para a comunidade jurídica, a suspensão imediata da cobrança judicial de centenas de milhares de ações de execuções fiscais em curso (1.749.091 ações) que buscavam recuperar um valor consolidado em cobrança na dívida ativa da União próximo à cifra de R$ 1 bilhão de reais, conforme redação assim definida pela norma (SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**, *op. cit.*, p. 190).

[563] *Ibidem*, p. 256.

[564] XAVIER, Daniel; ANGELI, Cassiano. **Recuperação de créditos orientada por dados**, *op. cit.*, p. 376.

[565] *Ibidem,* p. 376.

[566] *Ibidem.*

Com foco em devedores de menor capacidade econômica, criou-se um ecossistema de Tecnologia da Informação que permitiu individualizar parâmetros e customizar os atos de cobrança conforme a capacidade econômica de cada contribuinte[567].

A Capacidade de Pagamento (CAPAG), devidamente orientada por dados, é um valor numérico, expresso em reais, que estima o valor que determinado contribuinte poderia pagar em um cenário de execução judicial e, no prazo de cinco anos, para a quitação de seu passivo fiscal.

7.3 O sistema de *rating* da dívida ativa da União

O programa em análise apresenta relação direta com o campo de pesquisa delimitado neste trabalho.

7.3.1 Conceito, modelos e metodologia de *credit scoring*

Os sistemas de *credit scoring* visam a segregação de características que permitam distinguir os bons dos maus créditos[568] ao atribuírem pontuações às variáveis de decisão de crédito mediante a aplicação de técnicas estatísticas[569].

A partir de uma equação gerada através de variáveis referentes ao proponente de crédito e/ou à operação de crédito, os sistemas de *credit scoring* geram uma pontuação que representa o risco de perda[570].

O resultado da equação de *credit scoring* é denominado de escore. A depender da pontuação mínima ou do ponto de corte estipulado, será interpretado como probabilidade de inadimplência ou de adimplência.

7.3.2 Desvantagens dos modelos de *credit scoring*

Os modelos ou sistemas de *credit scoring* apresentam algumas desvantagens, como custos elevados para o desenvolvimento de um sistema específico, necessidade de suporte técnico, profissionais capacitados, equipamentos e coleta de informações[571].

---

[567] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**, *op. cit.*, p. 268.

[568] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Risco de crédito**: desenvolvimento de modelo credit scoring para a gestão da inadimplência de uma instituição de microcrédito. Brasília: IPEA, 2006, p. 4; LEWIS, E. **An introduction to credit scoring**. San Rafael: Fair Isaac, 1992.

[569] INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Risco de crédito**, *op. cit.*, p. 4.

[570] *Ibidem*, p. 4.

[571] *Ibidem*, p. 9-10.

O modelo também pode superestimar dados, deste modo, é preciso mensurar e filtrar o excesso de confiança nos resultados. Por isso, o usuário do sistema deverá realizar a crítica dos escores[572].

Outra deficiência pode residir na ausência de dados oportunos e, principalmente, de problemas na qualidade e na fidedignidade das informações disponíveis, o que comprometerá a utilização do sistema e poderá gerar resultados diferentes do esperado[573].

Por fim, a interpretação equivocada dos escores[574] é elencada como uma vulnerabilidade dos resultados.

Apesar das limitações, cumpre salientar que, à luz da evolução da tecnologia, atualmente, os modelos de *credit scoring* geram benefícios significativos quando implementados, desenvolvidos e utilizados com a acurácia necessária[575].

A metodologia de construção da maioria dos modelos atuais é desenvolvida com técnicas estatísticas multivariadas, como a análise discriminante e a regressão logística, e/ou com inteligência artificial, como redes neurais[576].

Verificado que o sistema não é imune a falhas, consigne-se que, no setor privado, instituições financeiras e empresas o utilizam amplamente, dada a sua capacidade de aperfeiçoar a avaliação de risco.

No setor público, a Portaria PGFN/ME n.º 5.718/2022 constituiu o denominado Grupo Permanente de Classificação dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa da União (GPCLAS) para, dentre outras atribuições, elaborar um mapa com o perfil de risco de crédito e com o respectivo potencial de recuperação para todos os devedores componentes do estoque da dívida ativa da União[577].

A PGFN foi pioneira em estabelecer os critérios (*credit scoring*) para classificação dos haveres através da implantação formal do sistema de *rating*, mapeando todo o estoque e os respectivos devedores da União (Projeto de *Rating* da Dívida Ativa)[578].

7.3.3 Critérios adotados no projeto *rating* da dívida ativa da União

---

[572] *Ibidem*, p. 9-10.
[573] *Ibidem*, p. 9-10.
[574] *Ibidem,* p. 9-10.
[575] *Ibidem,* p. 9-10.
[576] *Ibidem,* p. 10.
[577] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**, *op. cit.*, p. 194.
[578] *Ibidem,* p. 194.

Os estudos utilizados pela PGFN consistiram nos bancos de dados de que o órgão dispunha, como os da dívida ativa da União[579], e em registros importados, tais como as informações patrimoniais e econômicas dos contribuintes custodiadas em bancos de dados fiscais diversos, em especial, da Receita Federal do Brasil[580].

Neste contexto, os trabalhos de indicadores objetivando a classificação de *rating* demandavam a análise de uma grande massa de dados (Big Data), ao considerar que adotavam variáveis bidimensionais[581].

Para ser realizado o *rating* da dívida ativa, era necessário o cruzamento de grandes bases de dados e a integração das informações custodiadas em sistemas diversos a fim de se aferir o histórico das inscrições[582].

Para tanto, foram selecionados dois aspectos, o primeiro relativo aos débitos inscritos, em que são apurados: a) suficiência e liquidez das garantias e b) parcelamentos ativos[583].

Por sua vez, o segundo aspecto mensurou as características do devedor, para tanto, foram analisados: a) capacidade de pagamento; b) endividamento total; c) histórico de adimplemento[584].

A Nota PGFN/CDA nº 722/2017 esclareceu como ocorreu a construção desse procedimento:

> 10. Com o intuito de viabilizar a extração de relatórios gerenciais de forma simplificada, a PGFN desenvolveu um Data Warehouse (DW) próprio denominado SIGPGFN. O DW SIGPGFN recebe dados de diversos sistemas e classifica-os em atributos e métricas, permitindo o cruzamento entre si. Trata-se de uma importante ferramenta para a gestão, capaz de proporcionar ao Procurador informações relevantes para a sua tomada de decisão.
> 11. Atualmente os dados do estoque inscrito nos sistemas SIDA, DIVIDA e FGE já se encontram disponíveis no DW. A apresentação do estoque deve refletir os dados das inscrições cadastradas nesses sistemas, ainda que submetidas a parcelamentos especiais, visto que os descontos eventualmente concedidos pela Lei só são aplicados contabilmente ao final, caso o devedor cumpra integralmente os termos do parcelamento (...).

---

[579] *Ibidem,* p. 198.
[580] *Ibidem,* p. 198.
[581] *Ibidem,* p. 198.
[582] *Ibidem,* p.198.
[582] *Ibidem*, p. 198.
[583] *Ibidem,* p. 198.
[584] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**, *op. cit.*, p. 198.

Deste modo, foi possível estabelecer os parâmetros e quais registros deveriam ser utilizados para cruzamento e cálculo do resultado pretendido.

A governança de dados administra os cálculos de complexidade exponencial[585] ao ser considerado que cada inscrição em dívida ativa individualmente possui, por sua vez, uma infinidade de informações sensíveis a serem computadas.

No portal eletrônico da PGFN é esclarecido que há uma diversidade de dados avaliados para a adequada classificação do *rating* do contribuinte[586]:

> A situação econômica dos devedores inscritos em dívida ativa da União é aferida a partir da verificação das informações cadastrais, patrimoniais ou econômico-fiscais prestadas pelo devedor ou por terceiros à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou aos demais órgãos da Administração Pública.

Desta forma, o sistema de *rating* desenvolvido pela PGFN, em parceria com os outros órgãos fazendários, utiliza principalmente o método descritivo e o método preditivo[587].

Extrai-se, portanto, que os parâmetros e critérios a serem aferidos nos estudos de dados relativos aos devedores com créditos inscritos em dívida ativa da União[588] foram estruturados em um sistema de *rating* bidimensional, orientado por métricas variáveis tanto do débito (crédito em cobrança) quanto do devedor.

As variáveis foram estabelecidas pela Portaria MF n.º 293/2017, que será analisada a seguir.

7.4 Portaria MF n.º 293/2017

Em 13 de junho de 2017, foi publicada a Portaria MF n.º 293/2017, que estabeleceu os critérios para a classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União.

Com efeito, o processo de classificação de risco atravessa múltiplas áreas do macroprocesso do crédito tributário, permitindo a elaboração de diagnósticos para a formulação ou o aprimoramento de políticas tributárias mais eficientes[589].

---

[585] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**, *op. cit.*, p. 132.
[586] TRANSAÇÃO tributária na dívida ativa da União e do FGTS. **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, Brasília, *[s.d.]*.
[587] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências,** *op. cit.*, p. 202.
[588] *Ibidem*, p. 203.
[589] XAVIER, Daniel; ANGELI, Cassiano. **Recuperação de créditos orientada por dados**, *op. cit.*, p. 51.

A atualização do *rating* da dívida ativa atende, assim, às diretrizes constantes na IFRS 9 – *Financial Instruments*, cujo objetivo é estabelecer os padrões internacionais de como uma entidade deve classificar e mensurar ativos e passivos financeiros[590].

As normas internacionais de contabilidade para o setor público são chamadas de *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS)[591].

Elas representam um conjunto de normas contábeis, emitidas pelo Conselho IPSAS, para a utilização por entidades do setor público em todo o mundo na preparação das demonstrações financeiras, sobretudo, para medir a deterioração desses mesmos ativos[592] e para a cobrança adequada[593].

Desse modo, o modelo desenvolvido pela PGFN empregou técnicas de mineração e análise de dados para ponderar as variáveis relativas às dívidas e aos devedores, para ao final, ser atribuída uma nota classificatória.

Os créditos inscritos em dívida ativa foram classificados pelo grau de recuperabilidade em[594]:

A - alta perspectiva de recuperação.

B - média perspectiva de recuperação.

C - baixa perspectiva de recuperação.

D - irrecuperáveis.

Na construção do perfil do contribuinte e no *ranking* de créditos, são empregados modelos de inteligência artificial com modelagens que preservam a explicabilidade dos resultados[595]. Desta forma, são assegurados os ditames do art. 20 da Lei Geral de Proteção de Dados, em face das decisões serem embasadas unicamente em tratamento automatizado de dados[596].

7.4.1 A forma de calcular o Índice Geral de Recuperabilidade (IGR)

---

590 *Ibidem*, p. 52.
591 IPSAS. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, *[s.d.]*.
592 *Ibidem*.
593 CPC 48, editado com o propósito de "(...) estabelecer princípios para os 5 relatórios financeiros de ativos financeiros e passivos financeiros que devem apresentar informações pertinentes e úteis aos usuários de demonstrações contábeis para a sua avaliação dos valores, época e incerteza dos fluxos de caixa futuros da entidade" (GROGNET, João Henrique Chauffaille; DIAS, Theo Lucas Borges de Lima. **Uma proposta de governação nacional da dívida ativa**, *op. cit,* p. 52).
594 XAVIER, Daniel; ANGELI, Cassiano. **Recuperação de créditos orientada por dados**, *op. cit.*, p. 387.
595 *Ibidem*, p. 396.
596 *Ibidem*, p. 397.

Como premissa e para a compreensão de como é calculado o Índice Geral de Recuperabilidade (IGR), antecedentemente, devem ser explicados os conceitos e elementos previstos na normativa Portaria MF n.º 293/2017.

O IGR é definido pelo inciso IV do artigo 2º, como sendo o número real correspondente à raiz quadrada da soma dos quadrados das variáveis atribuídas a um devedor. Todavia, por se tratar de definição formulada em linguagem matemática, sua elucidação demanda a explicitação das variáveis e da lógica do cálculo.

Conforme previsto na Portaria em exame, o IGR é obtido a partir de uma análise bidimensional baseada em duas variáveis: V-Dev, relativa ao devedor: e V-Deb, relativa aos débitos.

O artigo 2º, inciso VI, descreve o que significa o sistema de *rating* bidimensional, ou seja, corresponde ao mecanismo de atribuição de *rating* a partir da análise de duas variáveis distintas e independentes entre si.

Melhor explicando, trata-se de um sistema classificatório pelo qual a nota final depende da combinação de duas variáveis diferentes, tratadas como dimensões separadas, ou seja, elaboradas a partir de dois cálculos distintos.

O número atribuído aos dois resultados é inserido, separadamente, em um mapa em eixos x e y, até se encontrarem em um ponto, em outras palavras, as duas dimensões devem ser cruzadas para obtenção da classificação final que será inserida em uma das 4 hipóteses.

A Portaria MF n.º 293/2017 esclareceu, em seu artigo 9º, como deve ser calculado o IGR.

> Art. 9º. O índice geral de recuperabilidade (IGR) do devedor será calculado a partir do resultado da análise bidimensional das variáveis descritas no art. 3º, sendo: I - eixo 'x': variável relativa ao devedor (V-Dev); II - eixo 'y': variável relativa aos débitos (V-Deb). Parágrafo único. Para o cálculo do índice geral de recuperabilidade de grupo de devedores, será considerada a média ponderada, em relação ao endividamento total, dos valores correspondentes à variável 'V-Dev' de cada devedor.

Desta forma, o IGR leva em consideração o potencial de solvabilidade do contribuinte e é calculado usando o denominado sistema de rating bidimensional[597].

---

[597] XAVIER, Daniel; SURIANI, Fernanda; NOLASCO, Rita. A tecnologia e a inteligência analítica aplicada à recuperação de créditos pela PGFN. *In*: FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia (coords.). **Tecnologia e justiça multiportas**. São Paulo: Foco, 2021, p. 386-387.

7.4.1.1 A combinação das variáveis: “raiz quadrada da soma dos quadrados”

Conforme demonstrado, o IGR corresponde à raiz quadrada da soma dos quadrados das variáveis atribuídas a um devedor.

A título de exemplo, para demonstrar de forma didática como se realiza a composição do escore, apresenta-se um cálculo simplista, visando facilitar a compreensão do procedimento adotado.

Em um cenário hipotético, sem correspondência com dados reais, aleatoriamente, apenas, para ilustração, atribui-se à variável (V-Dev) o valor 8 e à variável (V-Deb) o valor de 5.

1 - A forma de calcular é traduzida pelo cálculo das duas variáveis: V-Dev e V-Deb;

2 - Cada número resultante da variável deve ser elevado ao quadrado. Por exemplo:

V-Dev = 8

$8^2 = 8 \times 8 = 64$

V-Deb = 5

$5^2 = 5 \text{ x } 5 = 25$

3 - Devem ser somados os quadrados. Por exemplo,

64+25 = 89

4 - Deve ser calculada a raiz quadrada da soma dos quadrados das variáveis. Por exemplo,

Raiz quadrada: 89 = aproximadamente 9,43

Logo, o resultado do IGR é, aproximadamente, 9,43. Esse número seria, portanto, a pontuação do contribuinte na escala previamente determinada. O resultado será enquadrado na categoria prevista na tabela de equivalência: A - alta perspectiva de recuperação. B - média perspectiva de recuperação. C - baixa perspectiva de recuperação. D – irrecuperáveis.

7.4.1.2 Cálculo para grupo de devedores

Quando há um grupo de devedores, por exemplo, corresponsáveis por uma mesma dívida, o artigo 9º, parágrafo único, estabeleceu que o cálculo do IGR é ajustado, de forma a ser feita uma média ponderada da variável V-Dev de cada devedor individual.

A ponderação é realizada em relação ao endividamento total de cada um no grupo. Isso significa que o devedor que tem a maior parcela do endividamento total do grupo terá seu V-Dev contribuindo mais para a média final do grupo.

7.4.1.3 O resultado: o *rating* do devedor

O valor numérico final do IGR é, então, utilizado para classificar o devedor em uma das categorias de *rating* (A, B, C ou D), conforme a classificação estipulada no artigo 10 da Portaria MF n.º 293/2017.

Assentes as premissas de como é realizado o cálculo do *rating* pela PGFN, deve-se avaliar se um sistema equivalente de escore pode ser aplicado em relação aos estoques de dívidas advindos das extinções das execuções fiscais municipais.

7.5 Síntese conclusiva

A análise desenvolvida neste capítulo revelou a necessidade de transição do modelo judicializado para um sistema administrativo de cobrança, o que exigirá capacidade institucional, infraestrutura tecnológica e metodologias de gestão.

A experiência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ofereceu um paradigma que poderá ser adaptado à realidade municipal. Os programas implementados pela PGFN, especificamente o sistema de *rating* bidimensional, demonstram que a eficiência na recuperação de créditos depende fundamentalmente da capacidade de processar grandes volumes de informações, identificar padrões de comportamento dos devedores e alocar recursos institucionais, segundo critérios objetivos de viabilidade econômica.

O sistema de *rating* da dívida ativa da União estabelece uma metodologia de classificação de créditos baseada em variáveis bidimensionais, como características do débito e características do devedor.

A classificação dos créditos em categorias de recuperabilidade (A, B, C, D) permite a priorização racional dos esforços de cobrança, direcionando recursos para os casos de maior viabilidade econômica e evitando o desperdício de capacidade institucional em créditos irrecuperáveis.

Torna-se imperativo, portanto, avaliar a possibilidade de aplicabilidade desse modelo ao contexto municipal, o que será contextualizado no próximo capítulo.

8 PORTARIA MF N.º 293/2017 E *RATING* DA DÍVIDA ATIVA: POSSIBILIDADES DE ADAPTAÇÃO AO CONTEXTO MUNICIPAL

"Sem dados, você é apenas mais uma pessoa com uma opinião."[598]
(Edwards Deming)

Ante a ausência de legislação e critérios objetivos para aferir quais grupos de dívidas e quais perfis de devedores devem ser direcionados aos regimes diferenciados de cobrança administrativa, o caminho da tecnologia e da gestão eficiente dos créditos, desbravado pela PGFN, pode ser trilhado pelos demais entes federados.

Por conseguinte, este capítulo tem por objetivo examinar os dispositivos centrais da Portaria MF n.º 293/2017, que estabeleceu os critérios para a classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União segundo o grau de recuperabilidade, e verificar, de forma crítica, em que medida suas variáveis e critérios podem ser parametrizados e adaptados ao contexto municipal.

8.1 Portaria MF n.° 293/2017

Antes de ser analisada a Portaria que intitula o presente subcapítulo é importante contextualizar que a Nota Técnica TJSP n.° 02/2024 estipulou, como boas práticas a serem implementadas nos municípios, a análise do risco (*rating*) para o tratamento adequado das dívidas ainda não judicializadas, a adoção de regimes diferenciados de cobrança e a devida classificação do crédito.

Nesse contexto, é fundamental distinguir que a Portaria MF n.º 293/2017 foi concebida para orientar a atuação da PGFN em relação a débitos ainda não ajuizados.

De outro lado, no âmbito municipal, o desafio aqui analisado recai, sobretudo, sobre a gestão de créditos vinculados a execuções fiscais já extintas e sobre a definição do melhor caminho para sua recuperação, seja por meios administrativos, seja por eventual repropositura da ação, quando cabível.

A principal dificuldade residirá na adaptação das bases de dados e das metodologias de cálculo para às especificidades da realidade municipal. Isso porque os municípios, em geral, apresentam limitações de padronização cadastral, inconsistências informacionais e menor maturidade na integração entre sistemas, o que impacta diretamente a confiabilidade do *rating* e a segmentação dos créditos.

---

[598] DEMING, W. Edwards. **The new economics for industry, government, education**. 2. ed. Cambridge, MA: MIT Press, 1994.

Desta forma, passa-se a analisar os artigos da Portaria MF n.º 293/2017 para verificar a possibilidade de adaptação ao contexto municipal.

O artigo 3º da Portaria MF n.° 293/2017 estabeleceu as variáveis que devem ser calculadas para obtenção do escore:

> I - variável relativa aos créditos inscritos em dívida ativa da União (V-Deb):
> a) suficiência e liquidez das garantias;
> b) parcelamentos ativos.
> II - variável relativa aos devedores inscritos em dívida ativa da União (V-Dev):
> a) capacidade de pagamento;
> b) endividamento total;
> c) histórico de adimplemento.

Todas as variáveis do artigo 3º podem ser parametrizadas a partir de informações existentes ou, futuramente, estruturadas nos cadastros tributários e nos módulos de dívida ativa municipais, o que possibilitará a mensuração do escore e a segmentação dos créditos conforme o perfil de recuperabilidade.

É preciso ponderar, no entanto, que a alínea "a" do inciso I é a que apresenta maior dificuldade de implementação, considerando que, para os entes municipais, não é usual a exigência ou a apresentação de garantias na cobrança administrativa. Sobretudo nos casos de pequena monta, como os que constituem objeto deste estudo. Nada impede a exclusão desse item para a soma da variável.

O artigo 5º preconiza que a existência de parcelamento ativo será aferida com base na, relação entre o valor total parcelado e o valor total inscrito em dívida ativa da União em nome do devedor.

A apuração desse elemento quantificável que pode ser traduzido como o saldo restante devido pelo contribuinte não apresenta entrave para ser aplicado pela Fazenda Pública Municipal. Trata-se de um excelente parâmetro para a classificação do *rating* do devedor.

O artigo 6º prescreve que a capacidade de pagamento dos devedores inscritos em dívida ativa da União será avaliada a partir da análise das informações econômico-fiscais prestadas pelo devedor ou terceiros à Secretaria da Receita Federal do Brasil. É que essas informações serão prestadas mediante compartilhamento de bancos de dados.

A realidade institucional da PGFN, que dispõe de amplo acesso às bases de dados da Receita Federal, difere significativamente daquela vivenciada pela administração tributária municipal.

No âmbito federal, a disponibilidade e a padronização das informações, como dados patrimoniais, com abrangência em todo o território nacional e internacional, dados salariais e bancários, bens móveis, como automóveis e afins, permitem maior precisão na mensuração da variável relativa à capacidade de pagamento.

Em contraste, na esfera municipal, as informações patrimoniais do contribuinte são limitadas aos imóveis que possui na comarca.

Existem outros dados que podem ser utilizados como parâmetros indiretos para aferir a capacidade econômica do contribuinte, como os programas de incentivo à emissão de documentos fiscais, usualmente intitulados de Nota Fiscal seguida do nome da cidade, os registros das juntas comerciais, emissões de notas, entre outros.

Todavia, tais indicadores não possuem caráter objetivo e podem apresentar distorções decorrentes de vieses de participação, de subnotificação e de inconsistências cadastrais, o que limita sua confiabilidade como critério estrutural de mensuração. Assim, a transposição do método demanda adequações técnicas e metodológicas para que o escore municipal não reproduza vieses decorrentes de lacunas informacionais.

O cenário ideal seria a celebração de convênios de cooperação e compartilhamento de informações entre o Município, o respectivo Estado-membro e a União, o que facilitaria significativamente a atuação das Procuradorias, ao ampliar a disponibilidade de dados necessários para a classificação de créditos na identificação patrimonial.

Cabe mencionar que o Decreto n.º 12.198/2024 instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados (IND), estabelecendo normas, políticas e padrões para orientar o uso estratégico, a governança e o compartilhamento de dados no setor público.

O modelo adotado de infraestrutura unificada é corroborado por documentos de instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Banco Mundial, nos quais salientam a importância da Infraestrutura Pública Digital (DPI, em inglês, – Digital Public Infrastructure) e da produção de Bens Públicos Digitais (DPG, em inglês – Digital Public Goods)[599].

[599] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**, *op. cit.,* p. 72.

Deste modo, o Decreto n.º 12.198/2024 constitui um reforço na possibilidade de compartilhamento de dados em benefício de todas as municipalidades.

O artigo 7º apresenta duas situações:

> Art. 7º. Para aferição da capacidade de pagamento, poderão ser adotadas metodologias distintas, considerando: I - o tipo de pessoa, física ou jurídica; II - a natureza pública ou privada da pessoa jurídica; III - o regime de tributação.

A primeira diz respeito ao fato de serem raríssimas as situações em que a administração municipal deve promover a cobrança de pessoas jurídicas de direito público, de modo que esse critério possui baixa relevância prática.

A segunda situação indica expressividade ímpar em oferecer um marco de segmentação capaz de orientar a classificação dos contribuintes com base em elementos efetivamente acessíveis, como o disposto no inciso III, quanto ao regime de tributação.

É cabível a operacionalização da distinção a partir de dados disponíveis inseridos nos cadastros imobiliário e mobiliário.

A formalização por meio de inscrição municipal de prestadores de serviços autônomos, como pedreiros, eletricistas, encanadores etc. Caracteriza-se por débitos que revelam alta taxa de inadimplência, em decorrência da informalidade dessas atividades.

Nesse sentido, o Município pode utilizar as categorias do artigo 7º como ponto de partida para segmentar a qualidade dos contribuintes em pessoa física e pessoa jurídica e calibrar o escore conforme a capacidade contributiva inferida a partir dos dados efetivamente acessíveis no âmbito local.

O artigo 8º da Portaria MF n.º 293/2017 disciplina a variável relativa ao endividamento total do devedor, indicando que seu cálculo deve balizar a natureza dos créditos inscritos em dívida ativa:

> Art. 8º. O endividamento total pode ser calculado observando a natureza dos créditos inscritos em dívida ativa da União, a saber: I - créditos não previdenciários; II - créditos previdenciários. III - créditos não tributários. Parágrafo único. Poderão ser incluídos no cálculo do endividamento total os créditos inscritos na dívida ativa do FGTS.

As diretrizes do artigo 8° podem ser adaptadas para abarcar os créditos municipais inscritos em dívida ativa. Em princípio, a adequação não indica obstáculo relevante na

medida em que os municípios organizam seus créditos por natureza e origem, o que permitirá incorporar tais informações ao cálculo do endividamento total.

Assim, a principal providência consistirá em parametrizar o modelo para refletir a estrutura local de receitas, sem necessidade de alterações metodológicas profundas.

O artigo 11 propugna hipóteses de enquadramento automático no *rating* "D", independentemente do Índice Geral de Recuperabilidade. Trata-se, portanto, de um dispositivo que estipula e classifica as hipóteses de baixa recuperabilidade, fundadas em sinais objetivos de elevado risco.

> Art. 11. Serão classificados com *rating* "D", independentemente do índice geral de recuperabilidade (IGR):
> I - os créditos dos devedores pessoa jurídica cuja situação cadastral do CNPJ seja:
> a) baixada por inaptidão;
> b) baixada por inexistência de fato;
> c) baixada por omissão contumaz;
> d) baixada por encerramento da falência;
> e) inapta por localização desconhecida;
> f) inapta por inexistência de fato;
> g) inapta por omissão e não localização;
> h) inapta por omissão contumaz;
> i) inapta por omissão de declarações;
> j) suspensa por inexistência de fato.[600]

Os itens estipulados no artigo 11 são prontamente classificados como *rating* D. Na análise proposta no presente estudo, deve-se ponderar que o acervo a ser gerido é constituído por dívidas oriundas de processos judiciais já extintos.

Deste modo, as informações relevantes constantes do processo judicial devem ser integralizadas às hipóteses de classificação e as respectivas ponderações. A título de demonstração, se no processo extinto não forem localizados o endereço do devedor e bens penhoráveis, a classificação "D" deverá ser mantida.

Todavia, é indicado que seja realizada uma dupla autenticação, é possível que haja, em outros processos ou em pesquisas posteriores, a efetiva localização do endereço atualizado do devedor e/ou de bens.

Os incisos do artigo 11 descritos a seguir mencionam outras hipóteses de baixa recuperabilidade:

---

[600] XAVIER, Daniel; SURIANI, Fernanda; NOLASCO, Rita. **A tecnologia e a inteligência analítica aplicada à recuperação de créditos pela PGFN**, *op. cit*., p. 389.

> II - os créditos inscritos há mais de 15 (quinze) anos, sem anotação atual de parcelamento ou garantia: tal critério é passível de adaptação ao contexto municipal, podendo ser utilizado como indicativo de baixa recuperabilidade, desde que observados os prazos de prescrição aplicáveis.
> III - os créditos dos devedores pessoa jurídica com indicativo de falência decretada ou recuperação judicial deferida; da mesma forma, feitas as adaptações necessárias podem ser utilizados.
> IV – créditos de devedores pessoa física com indicativo de óbito.

É preciso esclarecer que, aqui, impõe-se a adoção de tratamento diferenciado com verificação prévia da existência de bens e da natureza do crédito.

Em se tratando de obrigação relacionada a bem imóvel, como o IPTU, a recuperabilidade pode ser superior, uma vez que o patrimônio imobiliário será a base para a satisfação do crédito.

Ademais, constatada a tramitação de inventário ou arrolamento, mostra-se juridicamente adequada a habilitação do crédito, como medida voltada à efetividade da cobrança e à preservação do interesse fazendário municipal.

O artigo 12 estabelece como deve ser calculado o ajuste para perdas da dívida ativa da União, que deverá ser mensurado mediante aplicação dos seguintes percentuais aos créditos classificados com rating A e B: I - *rating* "A": 30%; II - *rating* "B": 50%.

No contínuo movimento de modernização, a PGNF irá implementar o Novo *Rating* da Dívida Ativa da União[601] para atualizar a metodologia anteriormente desenvolvida.

O novo programa utilizará técnicas mais avançadas de modelagem preditiva aplicada ao risco de crédito, sendo possível mensurar com maior precisão a 'Perda Esperada' (PE) da dívida ativa[602].

A análise dos dispositivos centrais da Portaria MF n.º 293/2017 evidenciou que o modelo de *rating* concebido no âmbito da PGFN, embora originalmente direcionado a débitos ainda não ajuizados, apresenta possibilidade de adaptação ao contexto municipal, inclusive para a gestão de créditos vinculados a execuções fiscais extintas.

Essa transposição é relevante para reduzir as decisões casuísticas e elevar o patamar de gestão da atuação fazendária.

---

[601] XAVIER, Daniel; ANGELI, Cassiano. **Recuperação de créditos orientada por dados**, *op. cit.*, p. 51.

[602] Calculada a partir da equação PE = PD x EAD x LGD, sendo PD = Probabilidade de Default (Point-in-time); EAD = Exposição financeira no momento do default; e LGD = % da perda financeira do montante que entrou em default (*Ibidem*, p. 51).

Em resumo, a Portaria MF n.º 293/2017 oferece um arcabouço metodológico replicável, desde que a Administração Fazendária desenvolva uma gestão de governança baseada em gerenciamento de dados informatizados.

8.2 Síntese conclusiva

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo evidenciou que o modelo de *rating* da dívida ativa da União, instituído pela Portaria MF n.º 293/2017 e operacionalizado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional mediante técnicas de inteligência artificial e ciência de dados, embora originalmente concebido para débitos ainda não ajuizados, apresenta viabilidade de adaptação ao contexto municipal, inclusive para a gestão de créditos vinculados a execuções fiscais extintas com fundamento no Tema 1.184 do STF e na Resolução n.º 547/2024 do CNJ.

Essa transposição metodológica, ainda que demande ajustes técnicos e operacionais significativos, revela-se relevante para reduzir a margem de decisões casuísticas e elevar o patamar de racionalidade e eficiência da atuação fazendária municipal, superando o modelo assistemático e intuitivo que ainda caracteriza parcela expressiva das administrações tributárias locais.

O exame detalhado dos dispositivos centrais da Portaria MF n.º 293/2017 demonstrou que as variáveis estruturantes do sistema de *rating* federal, relativas tanto aos créditos inscritos (suficiência e liquidez de garantias, existência de parcelamentos ativos) quanto aos devedores (capacidade de pagamento, endividamento total, histórico de adimplemento), podem ser parametrizadas a partir de informações existentes ou futuramente estruturadas nos cadastros tributários possibilitando a mensuração de um escore de recuperabilidade e a segmentação dos créditos conforme o perfil de risco identificado.

Em síntese, a análise desenvolvida neste capítulo demonstrou que a adaptação do modelo de *rating* da dívida ativa da União ao contexto municipal constitui caminho viável para a gestão do acervo dos créditos advindos da pós-desjudicialização.

9 INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS MUNICIPAIS E DESAFIOS DA DESJUDICIALIZAÇÃO

> "A gente não quer só comida. A gente quer saída para qualquer parte."[603]

9.1 Introdução

O último capítulo tem como objetivo apresentar os institutos capazes de conferir certa efetividade aos ativos fiscais decorrentes da desjudicialização, a legislação pertinente e a visão doutrinária a respeito desses mecanismos.

A cobrança administrativa da dívida ativa dispõe de um conjunto de instrumentos que podem ser utilizados extrajudicialmente, cada qual com suas características. Ainda não há pesquisas conclusivas sobre a eficácia específica de cada um, mas é possível se basear em um direcionamento que pode auxiliar o administrador municipal.

O protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa constitui ato formal e solene que publiciza a inadimplência, gera restrições creditícias e, desde a edição da Lei Complementar n.º 208/2024, interrompe a prescrição do crédito fiscal.

A inscrição em cadastros de proteção ao crédito de empresas privadas e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) restringe o acesso do devedor a operações financeiras e a relações contratuais com o setor público, respectivamente.

A transação tributária, por sua vez, permite a resolução consensual do litígio mediante concessões mútuas entre Fisco e contribuinte, para solução do conflito.

Os acordos de parcelamento intitulados de Refis oferecem condições facilitadas de regularização, com prazos alargados e descontos sobre juros e multa.

Por fim, os mutirões de renegociações e canais digitais de atendimento ao público promovem a aproximação entre a Administração Tributária e o contribuinte, facilitando o acesso à informação e à regularização voluntária dos débitos.

Cada um desses mecanismos apresenta vantagens e limitações que devem ser consideradas na formulação de uma estratégia integrada de recuperação de haveres públicos e, para isso, o *rating* do contribuinte desempenha papel central na definição da medida mais adequada ao seu perfil.

O *rating* funciona como um indicador de risco e comportamento, permitindo classificar os contribuintes de acordo com variáveis como histórico de adimplência,

---

[603] COMIDA. Titãs. *In*: 2 é Demais. Rio de Janeiro: WEA, 1987.

volume de débitos, reincidência, tempo de atraso, capacidade contributiva presumida e reações anteriores a medidas de cobrança.

A aplicação genérica de mecanismos de cobrança, como simples notificações, protesto, negativação, instituição de Refis, não apresentou resultados expressivos, sobretudo em cenários de grande volume de débitos e diversidade de situação financeira entre os devedores.

Pelo contrário, a segmentação de acordo com o perfil do contribuinte possibilitará a formulação de estratégias diferenciadas, aumentando a eficiência e evitando dispêndio desnecessário de recursos administrativos.

A título de ilustração, para os contribuintes classificados no Grupo D, o protesto tende a produzir resultados limitados, pois esse segmento normalmente já se encontra submetido a medidas restritivas anteriores, como protestos ativos de outras obrigações e inscrições em cadastros de inadimplentes. Nesse cenário, o instrumento não trará impacto significativo sobre o comportamento de liquidação da pendência.

Em sentido oposto, para os contribuintes inseridos no Grupo A, o protesto será uma medida eficaz, já que esse grupo, em geral, não acumula múltiplos passivos nem mantém débitos de longa data. Trata-se de um perfil mais sensível a restrições, com a intenção de manter sua regularidade fiscal, aumentando a probabilidade de recuperação das quantias.

Sem a pretensão de esgotar todas as medidas disponíveis, mas apenas a título exemplificativo, as estratégias de cobrança que deveriam ser utilizadas anteriormente ao ajuizamento da execução fiscal, podem e devem ser aplicadas aos débitos desjudicializados.

Santos[604] analisou a eficiência arrecadatória resultante da tomada de decisão pela escolha do deslocamento de grande parcela de valores para a cobrança no nível extrajudicial. Utilizou, para tanto, o relatório PGFN em Números 2025 e concluiu que:

> O órgão tem obtido arrecadações anuais superiores a R$ 10 bilhões com as novas medidas administrativas, como protesto de CDA, inscrição no CADIN, SERASA, inclusão de sócios corresponsáveis, resultados que, além de representarem ingressos de receitas, também contribuem para afastar um número significativo de créditos da onerosa e pouco efetiva cobrança judicial.[605]

---

[604] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. "Conhece-te a ti mesmo": a revolução dos dados como consequência da evolução da governança de dados na PGFN no contexto do modelo de estado digital. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **II Congresso Nacional da Dívida Ativa**: estratégia, diálogo, transformação. Brasília: Gráfica e Editora Qualyta, 2025, p. 367.

[605] *Ibidem*, p. 367.

Não obstante esses dados se referirem à cobrança anterior à distribuição da CDA, são indicativos relevantes para estimular as municipalidades a investirem em programas extrajudiciais de recuperação de haveres de natureza tributária.

9.2 Instrumentos extrajudiciais de cobrança da dívida ativa municipal

9.2.1 Protesto Extrajudicial: Legislação, Eficácia e Casos de Sucesso

Com o advento do julgamento do Tema 1.184 e da Resolução 547/24, o protesto extrajudicial foi alçado a requisito obrigatório para a propositura da execução fiscal, sob pena de indeferimento da petição inicial.

O Tema 1.184 ressalvou que não será exigida a realização do protesto por motivo de eficiência administrativa, desde que comprovada a inadequação da medida. A Resolução em foco, no parágrafo único do artigo 3º, elencou algumas situações exemplificativas em que seria desnecessário o protesto, como a comunicação às empresas de restrição ao crédito, averbação da CDA ou indicação de bens no ato do ajuizamento.

Sendo assim, nos processos distribuídos anteriormente ao trânsito em julgado do Tema em análise, ocorrido em 14 de outubro de 2025, a utilização preventiva do protesto constituía mera faculdade da Fazenda Pública.

Paralelamente e em adição a esse fato, cabe mencionar os obstáculos operacionais que inviabilizam ou limitam a realização do protesto extrajudicial pelos municípios.

Destacam-se: (i) a ausência de convênio entre a Procuradoria e o tabelionato competente; e (ii) a recusa do cartório em aceitar a integralidade dos títulos para protesto, seja por questões técnicas, seja por limitações de capacidade operacional. O que ocasiona, portanto, a exclusão de uma parte dos montantes aptos a não serem protestados.

Consequentemente, há uma gama de feitos que serão extintos pelo baixo valor, cujos débitos não foram protestados.

Diante desse cenário, e após a verificação do perfil do contribuinte, uma das soluções consiste na realização do protesto.

O regime jurídico do protesto foi estabelecido pela Lei n.º 9.492/1997, intitulada Lei do Protesto. Como destacado por Scherer[606], não existe nenhuma restrição ao protesto de título que tenha sido objeto de execução, de tal forma que a via judicial não obsta à via extrajudicial de forma concomitante ou incidental.

---

[606] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 187.

Isso significa que o protesto poderá ser utilizado para os processos em tramitação e para os processos extintos em que o débito permaneceu hígido, perante os quais ainda não foi realizada essa medida.

A única restrição cinge-se ao fato de que o título não pode ser protestado mais de uma vez. O protesto é regido pelo princípio da unitariedade, de molde a vedar mais de um protesto do mesmo título, ainda que por mais de um motivo[607].

O artigo 1º da Lei em análise definiu que o protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Como demonstrado no subcapítulo 3.7, foi a Lei n.° 12.767/2012 que incluiu o parágrafo único no artigo 1° da Lei de Protesto para autorizar o protesto das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Relembre-se a ADI 5135 que julgou constitucional o protesto de certidões de dívida ativa por não constituir sanção política, pois não restringe desproporcionalmente os direitos fundamentais dos contribuintes, sendo um mecanismo legítimo de cobrança extrajudicial.

A Lei n.° 14.771/2023, denominada Marco Legal das Garantias, inseriu um novo artigo na Lei de Protesto, ao permitir que o tabelião promova uma solução negociável prévia a essa medida, com base nas informações e recomendações do apresentante do título[608].

Desta forma, na explicação de Scherer[609], o credor deve pré-estabelecer as condições para o acordo, fixando valor mínimo, desconto cabível, prazos, número de parcelas e outras condições de pagamento.

Usualmente, as cidades possuem uma lei autorizativa do parcelamento com condições e prazos prefixados, portanto, não há óbice para a realização da restrição.

Por sua vez, a Lei Complementar n.° 208/2024 ofereceu uma nova redação ao inciso II do parágrafo único do artigo 174 do CTN, ao determinar que o protesto extrajudicial constitui causa de interrupção da prescrição.

Scherer[610] alertou para o fato de que os protestos de CDAs lavrados antes de 02 de julho de 2024, data em que entrou em vigor a Lei Complementar referendada acima, não interrompem a prescrição dos créditos fazendários, tudo porque *tempus regit actum*.

---

[607] *Ibidem*, p. 204-205.
[608] *Ibidem*, p. 197.
[609] *Ibidem*, p. 197.

A prescrição é interrompida quando da lavratura do protesto, desta forma, renova-se totalmente o prazo prescricional do crédito fiscal, que poderá ser alvo de execução fiscal dentro de cinco anos[611].

Para exemplificar, cite-se a exigência de um tributo constituído em 2022, objeto de execução fiscal ajuizada e posteriormente extinta em 2025. Na ausência de atos interruptivos da prescrição, o valor estaria prescrito em 2027, considerando o prazo quinquenal previsto no art. 174 do CTN. Contudo, caso o débito seja submetido a protesto extrajudicial em 2026, opera-se a interrupção do prazo prescricional, de modo que a prescrição somente se consumará em 2031.

Evidencia-se, dessa forma, a relevância estratégica do protesto extrajudicial como instrumento de preservação do crédito tributário municipal, notadamente nas hipóteses nas quais a execução fiscal foi extinta em razão do baixo valor, permitindo à Fazenda Pública resgatar o prazo prescricional e implementar estratégias extrajudiciais de cobrança.

No que concerne aos custos operacionais, as Procuradorias não devem arcar com as despesas decorrentes do protesto extrajudicial.

O Código Nacional de Normas do Foro Extrajudicial da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, ao consolidar as regras do Provimento n.° 86, autorizou a dispensa de adiantamento das despesas pelo credor.

Para Scherer[612], são funções do protesto a comprovação do inadimplemento do devedor, ou seja, o instituto possui finalidade eminentemente probatória. Em adição, comprava a publicidade da inadimplência, atestada por certidão expedida pelos tabelionatos.

Na prática, tais informações são disponibilizadas eletronicamente e coletadas por bancos e empresas financeiras para fins de avaliação de crédito[613]. O que causa embaraços às atividades dos empresários economicamente ativos, a ponto de praticamente inviabilizar a continuidade dos negócios[614].

Para Cignachi[615], esse efeito não é apenas jurídico, mas social, na medida em que: a publicização do estado de inadimplência faz com que potenciais contratantes deixem de celebrar novos negócios com o devedor ou exijam maiores garantias.

---

[610] *Ibidem*, p. 204.
[611] *Ibidem*, p. 205.
[612] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 178.
[613] *Ibidem*, p. 184.
[614] *Ibidem*, p. 184.
[615] CIGNACHI, Gustavo Chies. O protesto da certidão de dívida ativa. **Revista de Doutrina do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, *[s.v.]*, n. 65, *[s.p.]*, abr. 2015.

A segunda função é de compelir o devedor ao pagamento[616] e a terceira é a de interromper a prescrição.

Cumpre observar que a eficácia do protesto extrajudicial está intrinsecamente vinculada à qualidade das informações cadastrais, notadamente à atualização do endereço do devedor, condição essencial para a efetiva intimação e, consequentemente, para o êxito da medida[617].

Como explica Scherer[618], muito da eficácia recuperatória do protesto notarial reside no chamamento que o tabelião faz ao devedor do título apontado para promover o pagamento, sob pena da lavratura do termo de protesto.

Deste modo, se nos autos da Execução Fiscal as tentativas de citações foram infrutíferas e não houve atualização do endereço do devedor, provavelmente, o protesto será ineficaz.

A Lei de Execução Fiscal não exige que a intimação do devedor seja pessoal, basta a entrega da carta de citação no seu domicílio, no entanto, se houve insucesso no procedimento judicial, o mesmo irá se repetir nas vias extrajudiciais.

Registre-se que houve grande avanço na legislação e jurisprudência em autorizar a citação judicial por meios eletrônicos, mas ainda existe relutância dos cartórios judiciais em promover a citação desta forma.

Por sua vez, o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro extrajudicial, no artigo 134 autorizou a possibilidade de utilização de meio eletrônico ou aplicativo de mensagens instantâneas e/ou chamada de voz para enviar as intimações, quando disponíveis os respectivos dados ou o endereço eletrônico do devedor, caso em que a intimação será considerada cumprida quando comprovada por esse mesmo meio a entrega no referido endereço.

Trata-se de grande avanço normativo que poderá se revelar útil em algumas situações nas quais não há endereço físico válido, mas existem dados de contato eletrônico atualizados (e-mail, telefone celular, WhatsApp), ampliando as possibilidades de intimação efetiva e, consequentemente, potencializando a eficácia do protesto extrajudicial.

A literatura jurídica, a experiência institucional e as estatísticas como amplamente demonstrado no presente trabalho, indicam que a ausência de endereços atualizados dos executados constitui obstáculo de grande relevância à efetividade da execução judicial. Tal

---

[616] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 178.
[617] *Ibidem*, p. 178.
[618] *Ibidem*, p. 191.

dificuldade somente pode ser superada mediante investimento em infraestrutura tecnológica e desenvolvimento de programas informatizados que realizem, de forma diuturna e automatizada, a atualização dos bancos de dados municipais.

De modo adicional, é imprescindível que as Procuradorias celebrem convênios com órgãos públicos e privados, como Receita Federal, Detran, concessionárias de serviços públicos, operadoras de telefonia, entre outros, para compartilhamento de informações cadastrais e permissão do cruzamento de dados para identificação de endereços corretos dos contribuintes inadimplentes.

Nessa linha e de acordo com Scherer[619] e Weber,[620] bem como o relatado pela Ministra Cármen Lúcia no julgamento do Tema 1.184, a Nota Técnica n.º 6/2023 atestou que, nos municípios de Gramado/RS e Colatina/ES, houve um aumento significativo na receita municipal devido ao protesto extrajudicial de CDAs, resultando em uma taxa de regularização de, respectivamente, 46,5% e 16%.

A diferença expressiva entre os percentuais de regularização de Gramado/RS e Colatina/ES não foi objeto de análise e publicidade.

Em síntese, para o protesto ter eficácia, especificamente para os créditos desjudicializados, é necessária a conjugação de fatores como a atualização cadastral, modernização tecnológica, celebração de convênios e análise estratégica.

A adoção desses parâmetros articulados de forma sistêmica pode transformar o protesto em ferramenta efetiva de recuperação de quantias tributárias municipais operadas após a desjudicialização.

9.2.2 Inscrição do contribuinte em cadastros de proteção ao crédito: fundamento legal, procedimento e efetividade

A inscrição do devedor em cadastros de proteção ao crédito, também denominada negativação, consiste na inclusão de informações sobre inadimplência em sistemas gerenciados por empresas especializadas, sendo as mais conhecidas Serasa Experian e Serviço de Proteção ao Crédito - SPC Brasil, com a finalidade de publicizar o inadimplemento e restringir o acesso do devedor a operações no mercado financeiro.

O contexto normativo está previsto no artigo 198, § 3º, II, do Código Tributário Nacional. Ao dispor que:

---

[619] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 186.
[620] OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução Fiscal administrativa e federalismo**, *op. cit.*, p. 124.

> § 3º-Não é vedada a divulgação de informações relativas a:
> (...)
> II – inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública.
> (...)

No voto condutor do Tema Repetitivo 1026 do STJ, AREsp n. 2.265.805/ES, consignou-se que os entes públicos devem firmar convênios com os órgãos de proteção ao crédito, de forma a conseguir a quitação das obrigações com o mínimo de gastos e o máximo de eficiência.

Como aduziu Scherer[621], a consulta à situação de crédito do contribuinte é importante para múltiplas relações comerciais, sendo utilizada pelas instituições financeiras para avaliação de riscos de concessão de ativos financeiros.

Ainda explicou que, na prática, o devedor é notificado e poderá promover a solução do seu débito, sob pena de, negativação e cerceamento do acesso ao mercado financeiro[622].

O STJ considera valida a restrição do contribuinte, não constituindo uma sanção política, portanto, não se trata de violação de sigilo fiscal ou divulgação de informações sobre a situação financeira ou patrimonial[623].

Deste modo, a negativação é uma medida salutar e eficaz no combate à inadimplência fiscal.

9.2.3 Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN): questões pertinentes**,** legislação, controvérsias doutrinárias e aplicação municipal

A par das empresas privadas especializadas em proteção ao crédito, a Administração Pública dispõe do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN.

Consiste em um cadastro público destinado a registrar informações sobre pessoas físicas e jurídicas inadimplentes com órgãos e entidades federais. A inscrição no CADIN impede o devedor de celebrar convênios, contratos ou receber benefícios fiscais da Administração Pública[624].

No contexto normativo, a legislação federal n.° 10.522/2002 autorizou a União, após a inscrição em dívida ativa, a comunicar aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres.

---

[621] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 220.
[622] *Ibidem*, p. 221.
[623] *Ibidem*, p. 224.
[624] GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal**. Brasília: PGFN, 2024, p. 264.

A ressalva é que se trata de legislação federal e não nacional, deste modo, seria aplicável apenas aos valores devidos à União.

Para corrigir essa lacuna, recentemente, a Lei n.° 14.973/2024 permitiu a elaboração de convênio entre a PGFN e as Fazendas Públicas estaduais e municipais com o intuito de registro dos nomes de seus devedores por créditos inscritos em Dívida Ativa.

A efetividade do CADIN como instrumento de cobrança é objeto de divergência doutrinária. Scherer[625] revela que o CADIN não apresentou resultados satisfatórios, ao argumentar que a inscrição do devedor nunca foi suficiente para aumentar a arrecadação e reprimir o crescimento do acervo de cobranças judiciais.

Em sentido contrário, Grognet e Dias[626] apresentam os benefícios da utilização do CADIN, por ser um mecanismo de baixo custo e elevada eficiência, uma vez que a plataforma nacionalizada dá visibilidade aos créditos e aos devedores. Os autores[627] citam o compartilhamento de ferramentas de gestão e cobrança da dívida ativa como pilar da cooperação, de forma a elevar a maturidade das pessoas políticas e otimizar a recuperação de valores públicos.

É preciso mencionar que o CADIN ainda não é amplamente conhecido e utilizado por todos os municípios brasileiros, motivo pelo qual seus resultados podem não ser tão perceptíveis. No entanto, trata-se de ferramenta que deve ser utilizada por todos os municípios como instrumento complementar de pressão sobre os devedores, especialmente aqueles que mantêm relações contratuais com o setor público, dependem de financiamentos de bancos oficiais ou necessitam de certidões de regularidade fiscal para participar de licitações.

Grognet e Dias[628] relatam que aproximadamente 140 estados e municípios estão aptos ou em processo de formalização de convênio para utilização do CADIN, visando o compartilhamento de sistemas para cobrança da dívida ativa.

Diante desse panorama, a negativação do contribuinte tanto em cadastros de empresas privadas como no cadastro público demonstra que quanto maior for a disponibilização dos órgãos federais ao acesso dos Municípios em programas e ferramentas tecnológicas, maior será a possibilidade de recuperação das quantias devidas.

---

[625] SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**, *op. cit*., p. 229.
[626] GROGNET, João Henrique Chauffaille; DIAS, Theo Lucas Borges de Lima. **Uma proposta de governação nacional da dívida ativa**, *op. cit.*, p. 26.
[627] *Ibidem*, p. 26.
[628] *Ibidem*, p. 26.

9.2.4 Transação tributária: questões pertinentes à legislação, modelos exitosos e aplicação aos créditos desjudicializados

A compreensão do instituto da transação tributária é apreendida, em termos mais precisos, na própria norma legal, que estabeleceu seus contornos dogmáticos, seus objetivos e os limites à atuação da Administração Pública.

O artigo 171 do Código Tributário Nacional dispõe que:

> A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário.

De maneira acurada, a transação tributária é realizada por meio de um acordo de vontades firmado entre a Administração Tributária e o contribuinte, no qual ambas as partes realizam concessões mútuas com o objetivo de solucionar o conflito de forma consensual e definitiva.

Para Aliomar Balieiro[629], a transação tributária é permitida com relativo discricionarismo administrativo na apreciação das condições, conveniências e oportunidade, se a lei lho faculta e dentro dos limites e requisitos por ele fixados.

Para isso, ela vai além da simples renegociação de prazos e se baseia em concessões mútuas, que consideram a real capacidade de pagamento do devedor e têm como objetivo principal a extinção completa do conflito[630].

O artigo 171 do CTN atribuiu a cada pessoa política a possibilidade de editar sua própria lei de transação tributária.

No contexto legislativo, o regramento da transação tributária para resolução dos litígios entre fisco e contribuinte é recente.

A Lei Federal n.º 13.988/2020 regulamentou a transação tributária no âmbito da União Federal, suas autarquias e fundações públicas.

A título exemplificativo, merece destaque a experiência exitosa promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que, mediante a edição da Portaria PGFN/ME n.º 6.757/2022, em seu artigo 21, adotou como critério de avaliação a situação econômica do

---

[629] BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999, p. 905.

[630] FERNANDES, Marcelo Romanelli Cezar; MUZZI FILHO, Carlos Victor. Transação administrativa tributária: uma forma de desjudicialização. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 72-91, 2022, p. 83.

devedor, instituindo critérios objetivos para a estimativa de sua real aptidão para o adimplemento do crédito fazendário.

Para Freire,[631] tal abordagem parte de uma premissa pragmática: a impossibilidade material de pagamento do todo da dívida por parte de muitos devedores.

A triagem realizada pela PGFN visa verificar se o devedor possui condições de quitar integralmente seus débitos no prazo razoável de cinco anos, sem necessidade de concessão de descontos[632].

Como explica Helga Fernandes[633]:

> Para que essa diferenciação entre devedores seja legítima e não arbitrária, o processo decisório é orientado por critérios objetivos, sendo os créditos classificados em ordem decrescente de recuperabilidade: tipo A (alta perspectiva de recuperação), tipo B (média), tipo C (difícil recuperação) e tipo D (irrecuperável).

O modelo de transação adotado pelo Município de Blumenau/SC, instituído pela Lei Estadual n.° 8.532/2017, é referência no setor. Diferentemente do modelo federal, a cidade catarinense optou por atribuir notas fixas para a parametrização de descontos.

O artigo 10, parágrafo 1º, prescreveu as seguintes regras:

> §1º Os descontos concedidos para fins de transação obedecerão à somatória das notas atribuídas pela Câmara de Transação a cada um dos critérios subjetivos descritos nos incisos I a VII do art. 9º, observada a escala de pontos abaixo:
> I - 0 a 5 pontos: até 100% de desconto na multa;
> II - entre 5 e 10 pontos: até 100% de desconto na multa e nos juros;
> III - entre 10 e 15 pontos: 100% de desconto na multa e nos juros e até 10% de desconto no crédito principal;
> IV - entre 15 e 20 pontos: 100% de desconto na multa e nos juros e até 30% de desconto no crédito principal;
> V - entre 20 e 24 pontos: 100% de desconto na multa e nos juros e até 50% de desconto no crédito principal;
> VI - entre 24 e 25 pontos: 100% de desconto na multa e nos juros e até 70% de desconto no crédito principal.

---

[631] FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. Transação tributária: conceito, natureza jurídica e limites. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, *[s.v.]*, n. 54, p. 25-45, 2023, p. 39; FERNANDES, Helga Letícia da Silva. A dupla função da transação tributária: arrecadação federal e sustentabilidade fiscal para municípios com baixa capacidade de pagamento. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **II Congresso Nacional da Dívida Ativa**: estratégia, diálogo, transformação. Brasília: Gráfica e Editora Qualyta, 2025, p. 158.

[632] FERNANDES, Helga Letícia da Silva. **A dupla função da transação tributária**, *op. cit.*, p. 158.

[633] *Ibidem*, p. 158.

Além do enfoque normativo, os Procuradores[634] encarregados pela transação destacaram que a realização de audiências voltadas à humanização do processo e à escuta ativa do contribuinte contribuiu para a formalização de 1.112 acordos em 2020.

Nas palavras do Juiz Emanuel,[635] responsável pela vara da Fazenda Pública na comarca:

> Antes da implementação da transação tributária, lidávamos com 30 mil processos e arrecadávamos cerca de R$ 1 milhão por ano. Agora, ao racionalizar os procedimentos de cobrança na vara, trabalhamos com cerca de 6 mil processos e, até o momento, já arrecadamos dos contribuintes em débito R$ 24 milhões neste ano (2020) para o município.

Fernandes[636] afirma que a transação tributária representa uma ferramenta que otimiza a recuperação de valores considerados de difícil recuperação ou irrecuperáveis.

> Para os entes públicos devedores, especialmente aqueles classificados com baixa capacidade de pagamento (classificações C e D), a transação funciona como um instrumento de justiça fiscal, ao condicionar a concessão de benefícios — como descontos sobre juros, multas e encargos — à sua real situação econômica.

Em pesquisa relevante sobre o assunto, Tatiana Irber elaborou um quadro analítico dos perfis da transação tributária no qual sistematizou os critérios de avaliação em três dimensões: perfil da cobrança, perfil dos débitos e perfil do devedor.

Os critérios podem ser utilizados pelas municipalidades para elaboração da Lei da transação tributária local.

Tabela 3 - Análise dos perfis da transação

Perfil da cobrança	Cobrança judicial. Análise das execuções fiscais e ações antiexacionais do devedor, verificação do índice de litigiosidade (art. 54, I, c/c o art. 2º, IV); Cobrança administrativa. Qual estratégia utilizada?
Perfil dos débitos	Verificar a existência de garantias em execuções fiscais e/ou administrativas (art. 54, II e III);

[634] POMPERMAIER, Cleide Regina Furlani; FARIAS, Ângela dos Santos; AMARAL E SILVA, Emanuel Schenkel. Três anos de transação de créditos municipais em Blumenau: um balanço a humanização do processo e a escuta ativa fazem a grande diferença na relação fisco-contribuinte. **Jota**, *[s.l.]*, 06 nov. 2020.

[635] VARA da Fazenda de Blumenau bate recorde mensal ao arrecadar R$ 7 milhões em julho. **Poder Judiciário de Santa Catarina**, Florianópolis, 8 ago. 2024.

[636] FERNANDES, Helga Letícia da Silva. **A dupla função da transação tributária**, *op. cit.*, p. 156.

	- Verificar a existência de débitos não ajuizados (art. 54, IV); - Verificar a existência de débitos não inscritos (art. 54, IV); - Verificar a existência de débitos em outras unidades da PGFN diferente da do requerimento (art. 54, V); - Tempo de cobrança (art. 19, I); - Forma de constituição do débito: se feita a declaração e não realizado o pagamento? Se decorrente de autuação? - Receita de constituição do débito
Perfil do devedor	- Concessão de parcelamentos anteriores; - Índice de adimplência; - Histórico de valores recuperados; - Ocorrência de fraude, infração à legislação com o propósito de frustrar a recuperação de créditos (art. 54, VI).

Fonte: IRBER, Tatiana. **Transação tributária individual federal**: análise das transações com sugestões prospectivas. 2024 Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024.

A autora[637] demonstrou que:

> Os perfis de cobrança, de débitos e do devedor fornecem informações relevantes para monitorar índices de conformidade do contribuinte e orientar a escolha da estratégia de incentivo à regularidade tributária. Além disso, estes dados fundamentam a negociação, principalmente em relação aos parâmetros vinculados e discricionário-legais.

A adoção dessas ferramentas e incentivos não está imune às críticas por uma parte da doutrina. Como narrado por Fernandes[638] ao advertir para o risco de se instaurar uma perversa lógica, subversiva do Estado de Direito, por estimular e premiar o descumprimento da lei.

Fernandes[639] contudo, justifica a realização da transação tributária ao esclarecer que o risco é mitigado:

> Pela própria legislação, que veda a redução do valor principal do débito, proíbe o uso abusivo da transação para prejudicar a livre concorrência, e estabelece o impedimento de nova transação pelo período de 2 (dois)

[637] IRBER, Tatiana. **Transação tributária individual federal**, *op. cit.*, p. 58.
[638] FERNANDES, Helga Letícia da Silva. **A dupla função da transação tributária**, *op. cit.*, p. 158.
[639] *Ibidem*, p. 158.

> anos em caso de rescisão, buscando um equilíbrio entre o pragmatismo da cobrança e a isonomia fiscal.

Em contraponto às críticas que devem ser ponderadas, para serem coibidos abusos, outra parte da doutrina credita valor ao instrumento.

No prefácio do I Congresso Nacional da Dívida Ativa ocorrido em 2024, Anelize, Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, e Grognet, Procurador-Geral Adjunto da Dívida Ativa da União e do FGTS[640], destacaram que a transação tributária é indubitavelmente o mais exitoso método de solução de conflitos tributários da história brasileira.

Para tanto, apresentaram os números do exercício fiscal de 2023, ao revelarem que a PGFN recuperou um valor recorde de R$ 48,3 bilhões, dos quais R$ 20,7 bilhões foram resultado de transações tributárias[641].

Em síntese, a transação tributária constitui instrumento estratégico essencial para a recuperação de créditos desjudicializados, especialmente aqueles classificados como de difícil recuperação (Grupos C e D).

As experiências bem-sucedidas da PGFN e da Procuradoria de Blumenau demonstram que, quando estruturada com base em dados confiáveis, análise de perfis e parâmetros técnicos transparentes, a transação pode recuperar montantes considerados de difícil recuperação.

9.2.5 REFIS e acordos de parcelamento: legislação e críticas

O denominado REFIS é um regime opcional de parcelamento de débitos fiscais com prazos alargados e descontos nos juros e na multa.

Uma das principais diferenças entre Refis e transação é o fato de o primeiro ser um benefício mais amplo[642], com tempo de adesão limitado, com regras pré-determinadas, descontos prefixados atrelados ao número de parcelas, no raciocínio de que, quanto menor o número de parcelas, maior o desconto.

Na seção 3.5.4, intitulada *Críticas iniciais à gestão fiscal e à responsabilidade dos entes públicos*, restou procedida uma análise abrangente do instituto REFIS, apresentando-

---

[640] ALMEIDA, Anelize Lenzi Ruas de; GROGNET, João Henrique Chauffaille. Prefácio. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024, p. 5.

[641] *Ibidem*, p. 5.

[642] MENGARDO, Bárbara. **Refis ou transação tributária**: qual a melhor saída para a crise? **Jota**, *[s.l.]*, 22 mar. 2023.

se dados e exemplos que evidenciam sua adoção sistemática por múltiplos membros da Federação.

O Refis é muito utilizado em situações de crises econômicas em que o ente federado necessita recuperar parte das finanças, em pouco tempo ou em que setores específicos encontram dificuldades em honrar suas obrigações.

O aspecto relevante no contexto atual reside nas pesquisas realizadas pela PGFN e nas críticas que parte da doutrina tece sobre o instituto.

A PGFN identificou que os programas de parcelamentos diferenciados, concedidos pela instituição, apresentaram uma performance histórica ineficiente[643].

Concluiu-se que os parcelamentos beneficiaram apenas uma parcela ínfima dos contribuintes[644].

O exemplo dessas distorções é constatado pela Nota Técnica nº 721/2017[645], a qual averiguou que somente uma pequena parte das empresas ativas (menos de 15%) e das pessoas físicas com perfil relevante para fins de tributação (apenas 6,2%) possuiria débito inscrito na Dívida Ativa da União.

Isso significa que contribuintes que têm condição de honrar com a totalidade dos créditos inscritos em seu desfavor[646] estavam sendo beneficiados pelo Refis.

Outro aspecto comum entre as unidades federadas é a influência política e econômica dos empresários para a realização dos parcelamentos especiais.

Na prática, determinado devedor, pessoa física ou jurídica, inadimplente de quantia considerável, após perder uma demanda tributária ou ante a necessidade de regularização para início de alguma atividade ou obra ou por qualquer outro fator, exerce sua persuasão para que o comandante do executivo apresente um projeto para aprovação do Refis.

Dito de outro modo[647]:

> O interesse público foi utilizado por décadas como supedâneo ao voluntarismo dos governos de plantão que dele se serviam para justificar a falta de regulamentação da transação tributária, ao mesmo tempo que dele se socorriam como argumento para sucessivos programas de

---

643 SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. "**Conhece-te a ti mesmo**", *op. cit.*, p 368.
644 *Ibidem*, p 368.
645 *Ibidem*, p 368.
646 *Ibidem*, p. 369.
647 CECON, Renata de Mesquita. A transação tributária e o princípio da cooperação-hermenêutica e afirmação dos direitos fundamentais do contribuinte. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **II Congresso Nacional da Dívida Ativa**: estratégia, diálogo, transformação. Brasília: Gráfica e Editora Qualyta, 2025, p. 194.

> recuperação fiscal, que terminavam por premiar devedores inadimplentes contumazes.

A situação se torna ainda mais preocupante quando os próprios congressistas são os potenciais beneficiários[648].

Não é demais relembrar que, para tentar solucionar o congestionamento trazido pelo volume de executivos fiscais no Judiciário e buscar a recuperação do crédito tributário, o Fisco tem se valido de programas de parcelamento incentivado[649].

A conclusão da PGFN[650] consistiu em que, como política pública, os parcelamentos especiais, como estão sendo formatados, ante a concessão sem nenhum critério, são nocivos à arrecadação, já que permitem a liquidação com descontos.

Ainda influenciam de forma negativa o comportamento do contribuinte, distorcem a economia, baseada na livre concorrência, ao desconsiderarem por completo a situação econômica de cada um[651].

Em síntese, embora o REFIS seja amplamente utilizado por todas as esferas de governo como instrumento de recuperação fiscal, as pesquisas da PGFN e a doutrina demonstram que o modelo apresenta graves distorções.

Deve-se ponderar, porém, que, em relação aos casos concretos sob apreciação, a adoção do instrumento pode revelar-se medida pertinente para a recuperação de parte do acervo desjudicializado.

9.2.6 Canais digitais de atendimento: legislação, experiências e desafios de implementação

O Código de Defesa do Contribuinte, instituído pela Lei Complementar n.º 225/2026, estabeleceu em seu artigo 3º, inciso XVII, que a administração tributária deve:

> Informar ao contribuinte, de modo claro, preferencialmente de forma automática, a condição de inadimplência, de atraso de pagamento, de divergência ou de inconsistência, acompanhada da orientação necessária para a regularização, conforme programas de conformidade.

Como exemplo deste programa de conformidade, pode ser citado o Portal Regularize do Governo Federal, que consiste em um canal digital estruturado para suporte

---

[648] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. "**Conhece-te a ti mesmo**", *op. cit.*, p. 368.
[649] FERNANDES, Helga Letícia da Silva. **A dupla função da transação tributária**, *op. cit.*, p. 160.
[650] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. "**Conhece-te a ti mesmo**", *op. cit.*, p. 369.
[651] *Ibidem*, p. 369.

digital de atendimento aos contribuintes, com linguagem simples e objetivos de suporte normativo, revelando a adequação formal e material ao Estado Digital[652].

A conformidade dos municípios ao modelo de Governo Digital, especialmente após a promulgação da Lei n.º 14.129/2021, configura imperativo legal e estratégico.

A Lei n.º 14.129/2021 impõe aos municípios a obrigação legal de digitalizar serviços públicos, disponibilizar em plataforma única o acesso às informações e aos serviços públicos, a interoperabilidade de sistemas e a promoção de dados abertos, a promoção do desenvolvimento tecnológico e da inovação no setor público e tantas outras medidas visando à modernização da prestação do serviço público.

9.2.7 Instrumentos de apoio à digitalização da administração tributária municipal

Para materializar as medidas descritas, uma solução viável para os Municípios consiste na realização de parcerias com a PGFN e com o Governo Federal para compartilhamento de tecnologia.

A Lei n.º 14.129/2021, no artigo 3º, incisos IX e XXI, determinou o estabelecimento de atuação integrada entre órgãos públicos, o compartilhamento seguro de dados e o apoio técnico aos entes federados para implantação e adoção de estratégias que visem à transformação digital da administração pública.

O artigo 17 autorizou o Poder Executivo Federal a criar redes de conhecimento com o objetivo consubstanciado no inciso I de gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências; e outros dispositivos que visam auxiliar as demais unidades da federação na implantação tecnológica em suas sedes.

Em face do elevado custo dos sistemas, uma das alternativas seria a realização de consórcios intermunicipais para contratação compartilhada e capacitação de servidores via ensino à distância, otimizando recursos e ampliando o acesso à tecnologia.

9.3 Desafios e limites da desjudicialização municipal. Risco de novo ajuizamento

A desjudicialização das execuções fiscais representou um marco na busca por maior eficiência na recuperação de ativos públicos e no desafogamento do Poder Judiciário.

Paradoxalmente, contudo, Levate e Franco[653] externam a incompreensão na pouca disposição dos governos em investir na arrecadação de sua dívida ativa. Esclarecem que o

---

[652] SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. "**Conhece-te a ti mesmo**", *op. cit.*, p. 358.

descompasso entre o arcabouço normativo e a prática administrativa é generalizado entre os entes federativos e manifestam suas preocupações ao constatarem que[654]:

> Os governantes estão preocupados não em políticas de Estado, mas em políticas de governo e com resultados visíveis e de curto prazo. O dispêndio de esforços para aumentar a arrecadação fica em segundo plano, principalmente em municípios menores e de médio porte, que preferem viver da arrecadação voluntária e da transferência constitucional de rendas.

Neste contexto, os Prefeitos, como responsáveis pela gestão fiscal, devem compreender a importância da implementação de estratégias eficazes de recuperação da dívida ativa para destinação a políticas públicas essenciais.

A extinção de processos judiciais desacompanhada de medidas adequadas de cobrança administrativa possui a dupla consequência de aumentar o problema da inadimplência tributária municipal e reconduzir o crédito extinto, novamente, ao Poder Judiciário, inflando novamente as estatísticas judiciais.

Indubitavelmente, o maior desafio enfrentado pelas Fazendas Públicas Municipais reside na gestão eficiente de seus bancos de dados, o que pressupõe a manutenção de cadastros atualizados, ou seja, endereços corretos dos contribuintes e registros fidedignos da situação de cada débito.

Essa base informacional deve permitir não apenas a identificação do valor devido por cada contribuinte, mas também a filtragem estratégica dos créditos conforme critérios temporais, como relatórios sobre as dívidas recentes e antigas; econômicos, como capacidade de pagamento; e jurídicos, como a exclusão do sistema de débitos alcançados pela prescrição.

A confrontação e o cruzamento desses dados de maneira eficiente exigem, necessariamente, o apoio de infraestrutura tecnológica e de equipes especializadas em análise, tratamento e gestão informacional. Ausentes tais condições, a desjudicialização tende a converter-se em medida puramente formal, sem qualquer repercussão concreta sobre a recuperação dos créditos públicos.

---

[653] LEVATE, Luiz Gustavo; FRANCO, Luiza Pinto Coelho. Gestão eficiente da dívida ativa e da execução fiscal. Três passos para o futuro. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024, p. 296.

[654] *Ibidem*, p. 296.

Atualmente, ganha espaço no setor público a utilização da ciência de dados e inteligência artificial (IA) para orientar a tomada de decisão da instituição ao nível estratégico[655]. Como visto no subcapítulo 5.7.3 da Nota Técnica do TJSP, o Poder Judiciário tem utilizado diversos programas de modelos de Inteligência Artificial.

A título de exemplo, em âmbito municipal, na capital paulista, em parceria com *big techs* e universidades, foi criado o INSPIRA SAMPA em 2022, que consiste em um centro de tecnologia e inovação da Prodam, para atuar como hub (núcleo estratégico) de excelência em áreas como inteligência artificial, *big data* e computação em nuvem, para melhorar os serviços municipais.

Em 2023, foram lançados outros quatro sistemas de inteligência artificial, que visam conferir celeridade a processos e facilitar a prestação de serviços[656].

No combo, há o "Reconhece Aí", "Conversa Aí", "Documenta Aí" e "Classifica Aí", um conjunto de soluções de IA que auxiliam em atividades como identificação, validação, classificação e preenchimento de documentos, formulários e relatórios, que pode ser usado também por empresas[657].

Na Secretaria da Fazenda, a robô digital Sofia, uma espécie de ChatGPT interno da Prefeitura, ajuda os servidores a buscarem informações rápidas sobre temas como IPTU, ITBI ou taxas, para auxiliar no atendimento ao público[658].

Em Belo Horizonte, a Secretaria da Fazenda também utiliza a IA para analisar notas fiscais, enquanto um grupo de Procuradores do município começa a testar a tecnologia na produção de peças jurídicas[659].

Afora as capitais, no interior de São Paulo, em Pindamonhangaba, foi implementado um chatbot da Prefeitura no WhatsApp que tira dúvidas da população sobre serviços, tributos, trânsito e mobilidade[660].

Retornando à questão da necessidade da estruturação dos dados, a ausência de estrutura mínima, consubstanciada em dados elegíveis, tecnologia adequada e planejamento estratégico, irá comprometer a racionalização da cobrança dos débitos.

---

[655] XAVIER, Daniel; ANGELI, Cassiano. **Recuperação de créditos orientada por dados**, *op. cit.*, p. 39.
[656] NALIN, Carolina. Prefeituras usam inteligência artificial para 'conversar' com cidadão e ampliar acesso a serviços. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 mar. 2024.
[657] *Ibidem*.
[658] *Ibidem*.
[659] *Ibidem*.
[660] *Ibidem*.

A desjudicialização pode resultar em mera transferência do problema, substituindo o congestionamento judicial por uma ineficiência administrativa ainda mais grave, na qual os ativos financeiros permanecem irrecuperáveis.

9.3.1 O risco do reajuizamento e o ciclo vicioso da ineficiência

Na hipótese de terem sido adotadas extrajudicialmente as medidas cabíveis para recuperação dos haveres tributários e o resultado ter sido negativo. A próxima fase consistirá em ajuizar, novamente, a dívida, desde que, obviamente, respeitado o prazo prescricional.

Tal procedimento implicará o retorno da parte do acervo desjudicializado e irrecuperável ao Poder Judiciário, conforme autorizado pela Resolução CNJ n.º 547/2024 e pelo entendimento firmado no Tema 1.184.

Definitivamente, a desjudicialização desprovida de infraestrutura adequada configura-se não como solução, mas como adiamento institucionalizado do problema, condenando a Fazenda Pública e Poder Judiciário a um eterno retorno ao ponto de partida.

9.4 Síntese conclusiva

O Capítulo 9 abordou os instrumentos extrajudiciais de recuperação de créditos fazendários municipais. Enfatizou-se que a eficácia desses instrumentos depende fundamentalmente do *rating* do perfil do contribuinte, o que permite estratégias diferenciadas conforme o histórico de adimplência, volume de débitos, a capacidade contributiva e comportamento.

A aplicação genérica de medidas não apresentará resultados expressivos, sendo essencial a segmentação dos devedores para otimizar recursos e aumentar a recuperação.

Foram destacados casos de sucesso experienciados pelo protesto, como Gramado/RS e Colatina/ES, e resultados expressivos na transação tributária com a PGFN e Blumenau/SC.

Alertou-se, ainda, para desafios críticos a serem enfrentados pelas municipalidades, como ausência de dados atualizados e fidedignos dos devedores e das dívidas e necessidade de investimento em tecnologia.

10 CONCLUSÃO

> "A história nega as coisas certas. Há períodos de ordem em que tudo é vil e períodos de desordem em que tudo é alto. As decadências são férteis em virilidade mental; as épocas de força em fraqueza do espírito. Tudo se mistura e se cruza, e não há verdade senão supô-la."[661]
>
> (Fernando Pessoa)

Consolidadas as ponderações que condensam as posições e os fundamentos desenvolvidos no curso desta pesquisa, cumpre, doravante, proceder à enunciação das conclusões que dela decorrem.

Como demonstrado, o Tema 1.184 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal e a Resolução n.º 547/2024 do CNJ configuram marcos paradigmáticos na trajetória da desjudicialização tributária, ao redefinirem a racionalidade aplicável às execuções fiscais de baixo valor.

Convém destacar que a devida reestruturação da sistemática para novos ajuizamentos, por meio das medidas impostas por ambos os julgados, era conduta necessária.

Deve ser enfatizado, inicialmente, o reconhecimento da efetividade das medidas impostas para o saneamento do estoque de executivos fiscais, como as tentativas de conciliação e soluções administrativas, protesto do título, a exigência de indicação de bens e a extinção de processos desprovidos de CPF ou CNPJ.

A análise empreendida, entretanto, evidenciou a necessidade de distinção entre duas perspectivas constitucionais.

A primeira refere-se à tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a legitimidade da extinção da execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, desde que respeitada à competência constitucional de cada ente federado.

A proposição assente deve ser qualificada como constitucional, por equilibrar a eficiência processual e o respeito à autonomia municipal, ao reafirmar a competência de cada ente federativo.

A segunda perspectiva, traduzida na imposição refletida na Resolução n.° 547 do CNJ, ao preconizar um teto unitário de R$ 10.000,00 para a extinção do processo fiscal, indistintamente a todos os entes federativos, evidencia a inconstitucionalidade da decisão,

---

[661] PESSOA, Fernando. **Livro do desassossego**. 2. ed. Jandira/SP: Principis, 2029, p. 225.

por usurpar a competência do Poder Legislativo para dispor sobre processo e procedimento.

Ao desconsiderar as idiossincrasias financeiras e administrativas dos municípios brasileiros e a diversidade de espécies de créditos, especialmente as multas, o parâmetro violou a autonomia municipal e ultrapassou os limites do poder regulamentar do CNJ.

A imposição de valor único, sem ponderação legislativa adequada e sem estudos de impacto consistentes, coaduna-se com o denominado ativismo judicial e, por consequência, maculou a legitimidade material da deliberação colegiada.

Desse modo, conclui-se que é constitucional a extinção da execução fiscal de reduzido valor, pela ausência de interesse de agir estabelecido no Tema 1.184 da repercussão geral do STF, por respeitar a competência de cada pessoa política; contudo, é inconstitucional a imposição, pela Resolução 547/2024 do CNJ, de um teto uniforme para todos os entes, por violar o pacto federativo e exceder a competência regulamentar do CNJ.

De outro lado, a atuação do CNJ, embora relevante para a padronização do procedimento fiscal, revelou-se insuficiente e contraditória. Explica-se, o CNJ promoveu a uniformização de um teto de extinção aplicável a todos os entes federativos, para os autos em tramitação, contudo, não estabeleceu parâmetros mínimos e critérios técnicos uniformes para a elaboração das Notas Técnicas pelos tribunais estaduais.

Conforme exposto, a Nota Técnica do Tribunal de Justiça de São Paulo apresentou uma abordagem fragmentada e, por vezes, tecnicamente defasada, sem uma integração tecnológica adequada.

Ao CNJ cabe promover a da regulamentação uniforme de ferramentas e sistemas tecnológicos, estendendo a utilização a todos os Tribunais para garantir isonomia nas plataformas de cobrança.

Por outro lado, a PGFN apresentou um modelo consolidado de gestão de créditos, com práticas de recuperabilidade administrativa e vasta experiência na condução de cobranças. Os programas elaborados por essa Procuradoria servem de inspiração a todas as demais.

Elencadas as premissas iniciais, a resposta ao problema enfrentado na dissertação revelou-se substancialmente positiva. Com efeito, validou-se a hipótese precípua, ao ser constatado que os parâmetros da Portaria MF n.º 293/2017 podem ser utilizados pelos Municípios como referência para a administração dos créditos após a desjudicialização, condicionada à estrutura tecnológica e à disponibilidade de pessoal especializado.

A comparação entre o modelo federal da PGFN e a realidade municipal demonstrou que, embora as práticas de *rating* e segmentação de carteiras representem avanços significativos, são necessários a adaptação e o respeito às especificidades locais.

A sofisticação metodológica das ferramentas federais, embora desejável, exige bases de dados estáveis, integração sistêmica e corpo técnico qualificado, condições ainda distantes da realidade da maior parte dos municípios brasileiros, mas perfeitamente passíveis de implementação.

À luz de todo o exposto, afigura-se que a desjudicialização do crédito público representa um instrumento relevante, porém insuficiente, para reequilibrar o sistema de justiça e fortalecer a arrecadação municipal.

Quanto à solução para a diminuição do estoque de execuções fiscais no Brasil, cabe ponderar que a solução proposta pelo STF amenizará a situação por certo período, mas não resolverá a questão de forma estrutural.

É ilusório presumir que um único Poder detenha instrumentos suficientes para equacionar, isoladamente, a litigiosidade fiscal e, com determinações unilaterais, finde o ciclo histórico de ineficiência que esta dissertação buscou evidenciar.

Não obstante os debates sobre execução fiscal administrativa ou sobre medidas expropriatórias diretas pela Fazenda Pública, os achados no desenvolvimento deste trabalho indicam que a transformação real somente ocorrerá mediante integração tecnológica, interoperabilidade de sistemas, qualificação continuada dos servidores e articulação efetiva entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Em conclusão, somente a conjugação articulada dessas medidas permitirá superar o ciclo de ineficiência identificado no âmbito da presente pesquisa e construir um ambiente de cobrança fiscal que concilie eficiência e justiça tributária, para que o estado fiscal pague a conta do estado social[662].

[662] NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**, *op. cit*., p. 575.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

AGUIAR, Ana Carolina Campos. **A Execução fiscal parcial ou totalmente administrativa**: análise dos Projetos de Lei 2.412/2007 e 5.080/2009. Brasília: ESMAF, 2014.

ALMEIDA, Anelize Lenzi Ruas de; GROGNET, João Henrique Chauffaille. Prefácio. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024.

ALMEIDA JÚNIOR, Elmo José Duarte de. Breves apontamentos sobre o CPC/2015 e seus possíveis impactos na execução fiscal. *In*: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (coords.). **Processo tributário**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

ALVES, Michelle. Prefeitura inicia "MegaRefis" para pagamento de débitos municipais com descontos de até 100% na multa e parcelamento em até 320 vezes. **Prefeitura de Sorocaba**, Sorocaba, 2 jun. 2025. Disponível em: https://noticias.sorocaba.sp.gov.br/prefeitura-inicia-megarefis-para-pagamento-de-debitos-municipais-com-descontos-de-ate-100-na-multa-e-parcelamento-em-320-vezes/. Acesso em: 17 set. 2025.

ARGENTINA é o país mais seguro da América do Sul para se viver; veja em que posição está o Brasil. **O Globo**, *[s.l.]*, 23 jun. 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/boa-viagem/noticia/2025/06/23/argentina-e-o-pais-mais-seguro-da-america-do-sul-para-se-viver-veja-em-que-posicao-esta-o-brasil.ghtml. Acesso em: 19 out. 2025.

BAIMA, Cesar. Especialistas analisam a insatisfação dos brasileiros com serviços de saúde. **O Globo**, *[s.l.]*, 27 jun 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/saude/especialistas-analisam-insatisfacao-dos-brasileiros-com-servicos-de-saude-22824824. Acesso em: 19 out. 2025.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

BARCELLOS, Thaís; DOCA, Geralda. Após derrota, governo avalia medidas como novo aumento de IOF e corte de emendas para conter impacto de R$ 46 bi em dois anos. **O Globo**, Brasília, 9 out. 2025. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/10/09/apos-derrota-governo-avalia-medidas-como-novo-aumento-de-iof-e-corte-de-emendas-para-conter-impacto-de-r-46-bi-em-dois-anos.ghtml. Acesso em: 12 out. 2025.

BARROSO, Frederico Souza. Nova perspectiva crítica do modelo de execução fiscal. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:40030d50-6073-4a2d-bf39-5be3db3fe8ce. Acesso em: 20 set. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BELANDI, Caio. População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024. **Agência IBGE Notícias**, Brasília, 29 ago. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024. Acesso em: 24 jun. 2025.

BLUMENAU. **Lei nº 8532, de 13 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre transação de créditos tributários do município de Blumenau objeto de execução fiscal ajuizada até 31.12.2018 ou de litígio judicial, nas hipóteses que especifica, e dá providências. Blumenau: Prefeitura Municipal de Blumenau, [2017]. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/blumenau/lei-ordinaria/2017/854/8532/lei-ordinaria-n-8532-2017-dispoe-sobre-transacao-de-creditos-tributarios-e-nao-tributarios-do-municipio-de-blumenau-objeto-de-execucao-fiscal-ajuizada-ate-31122014-ou-de-litigio-jud. Acesso em: 13 fev. 2026.

BOREBI. **Lei nº 713, de 14 de março de 2022**. Dispõe sobre alteração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e autoriza a abertura de Crédito Adicional Especial por Excesso de Arrecadação até o limite de R$ 252.300,00 (duzentos e cinquenta e dois mil e trezentos reais), para ocorrer com as despesas vinculadas a Agricultura, Convênio para aquisição de máquinas e Equipamentos Agrícolas, através dos recursos vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Borebi: Prefeitura Municipal, [2022]. Disponível em: https://www.camaraborebi.sp.gov.br/legislacao/download-lei/768/. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024**. Institui a Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027 e a Infraestrutura Nacional de Dados, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2024]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2024/decreto-12198-24-setembro-2024-796286-publicacaooriginal-173095-pe.html. Acesso em: 10 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 jun. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 225, de 8 de janeiro de 2026**. Institui o Código de Defesa do Contribuinte. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp225.htm. Acesso em: 13 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 226, de 12 de janeiro de 2026**. Altera a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, para prever a autorização de pagamentos retroativos de anuênio, triênio, quinquênio, sexta-parte, licença-prêmio e demais mecanismos equivalentes ao quadro de pessoal de entes federativos que decretaram estado de calamidade pública decorrente da pandemia da covid-19. Brasília, DF: Presidência da

República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp226.htm. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [1966]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 2 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1980]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, [1996]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002**. Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10522.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 11.382, de 6 de dezembro de 2006**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, relativos ao processo de execução e a outros assuntos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, [2006]. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11382-6-dezembro-2006-547572-exposicaodemotivos-150234-pl.html. Acesso em: 21 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12767.htm. Acesso em: 13 set. 2025.

BRASIL. **Lei n° 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do art. 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis n os 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024**. Estabelece regime de transição para a contribuição substitutiva prevista nos arts. 7º e 8º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto no § 21 do art. 8º da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004; altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 10.522, de 19 de julho de 2002, 10.779, de 25 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, e 13.988, de 14 de abril de 2020; e revoga dispositivos dos Decretos-Lei nºs 1.737, de 20 de dezembro de 1979, e 2.323, de 26 de fevereiro de 1987, e das Leis nºs 9.703, de 17 de novembro de 1998, e 11.343, de 23 de agosto de 2006, e a Lei nº 12.099, de 27 de novembro de 2009. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm. Acesso em: 13 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012**. Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, [2012]. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/sementes-e-mudas/publicacoes-sementes-e-mudas/PortariaMFn75de22demarode2012.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL fica entre os piores em teste de criatividade do Pisa; conheça as questões. **Exame**, *[s.l.]*, 18 jun. 2024. Disponível em: https://exame.com/brasil/brasil-lista-teste-criatividade-pisa/. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL registra pior nota e pior posição da série histórica do Índice de Percepção da Corrupção. Transparência Nacional Brasil. **Transparência Internacional Brasil**, *[s.l.]*, 11 fev. 2025. Disponível em: https://transparenciainternacional.org.br/posts/brasil-registra-pior-nota-e-pior-posicao-da-serie-historica-do-indice-de-percepcao-da-corrupcao/. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRETAS, Pollyanna. Mais de cem robôs já atuam na Justiça brasileira. Entenda os modelos de IA e saiba o que eles fazem nos processos. **O Globo**, Brasília, 9 out. 2023. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/noticia/2023/10/09/mais-de-cem-robos-ja-atuam-na-justica-brasileira-entenda-os-modelos-de-ia-e-saiba-o-que-eles-fazem-nos-processos.ghtml. Acesso em: 05 jul. 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella, **Poder Público em juízo**. 2. ed. São Paulo: Direito Contemporâneo, 2025.

BULLOCK, Christopher. **The cobler of Preston, a farce**. As it is acted at the Theatre-Royal in Lincoln's-Inn-Fields. London: S. Bladon, 1767.

CÂMARA aprova pedido de urgência para projeto que suspende aumento do IOF. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 16 jun. 2025. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/1170446-camara-aprova-pedido-de-urgencia-para-projeto-que-suspende-aumento-do-iof. Acesso em: 20 jun. 2025.

CAMPOS, Gustavo Caldas Guimarães de. **Execução Fiscal e Efetividade: Análises do Modelo Brasileiro à Luz do Sistema Português**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2009.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Direito, política e filosofia**: contribuições para uma teoria discursiva da constituição democrática no marco do patriotismo constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz Machado. Duração razoável do processo, ordem cronológica dos julgamentos e dever de cooperação. *In*: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (coords.). **Processo tributário**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CECON, Renata de Mesquita. A transação tributária e o princípio da cooperação-hermenêutica e afirmação dos direitos fundamentais do contribuinte. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **II Congresso Nacional da Dívida Ativa**: estratégia, diálogo, transformação. Brasília: Gráfica e Editora Qualyta, 2025.

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Nota Técnica n.º 02/2024**. São Paulo: CETJSP, [2024]. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/CentroInteligencia/NotasTecnicas2.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; ABRÃO, Carlos Henrique; ÁLVARES, Manoel; BOTTESINI, Maury Ângelo; FERNANDES, Odmir. **Lei de Execução Fiscal comentada e anotada**: lei 6.830, de 22.09.1980: doutrina, prática, jurisprudência. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

CIDADES e estados: Bauru. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/bauru.html. Acesso em: 10 set. 2025.

CIDADES e estados: Brasil. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados. Acesso em: 10 set. 2025.

CIDADES e estados: Ribeirão Preto. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/ribeirao-preto.html. Acesso em: 10 set. 2025.

CIDADES e estados: São Paulo. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp.html. Acesso em: 10 set. 2025.

CIGNACHI, Gustavo Chies. O protesto da certidão de dívida ativa. **Revista de Doutrina do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, *[s.v.]*, n. 65, *[s.p.]*, abr. 2015. Disponível em: https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao065/Gustavo_Cignachi.html. Acesso em: 13 fev. 2026.

CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

COMIDA. Titãs. *In*: 2 é Demais. Rio de Janeiro: WEA, 1987.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 1ª Sessão Ordinária de 2024 – 20 de fevereiro. **YouTube**, *[s.d.]*, 5h6min9s. Disponível em: https://youtu.be/Q6jceIaE7oc. Acesso em: 20 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 3ª Sessão Ordinária de 2025 – 11 de março (Tarde). **YouTube**, *[s.d.]*. 4h23min58s. Disponível em: https://youtu.be/x6oZ6wLco8w. Acesso em: 20 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Código Nacional de Normas** - foro extrajudicial da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, [s.a.]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/codigo-nacional-de-normas-da-corregedoria-nacional-de-justica-v6b-31-08-2023-1.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Eficiência judicial**: o impacto das extinções de execuções fiscais de baixo valor. Brasília: CNJ, STF, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-eficiencia-judicial.pdf. Acesso em: 10 dez. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2025**. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/justica-em-numeros-2025.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Processo n.º 0000732-68.2024.2.00.0000**. Brasília, 31 mar 2025. Disponível em: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:1a225393-7b02-4dac-956c-eff60b4cb9d2. Acesso em: 14 nov. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 86, de 29 de agosto de 2019**. Dispõe sobre a possibilidade de pagamento postergado de emolumentos, acréscimos legais e demais despesas, devidos pela apresentação de títulos ou outros documentos de dívida

para protesto e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, [2019]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2991. Acesso em: 13 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n° 120, de 28 de outubro de 2021**. Recomenda o tratamento adequado de conflitos de natureza tributária, quando possível pela via da autocomposição, e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, [2021]. https://atos.cnj.jus.br/files/original232937202111036183 1b61bdfc3.pdf. Acesso em: 20 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, [2010]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 20 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 471, de 31 de agosto de 2022**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, [2022]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original235257202209056316 8bd92af9c.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

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, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF. Brasília, DF: CNJ, [2024]. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455. Acesso em: 13 fev. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro**: relatório final de pesquisa. Brasília: CNJ, 2022.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DEMING, W. Edwards. **The new economics for industry, government, education**. 2. ed. Cambridge, MA: MIT Press, 1994.

DIAS FILHO, Joaquim José de Barros; ROCHA, Matheus Ribeiro. Métodos integrados de resolução de conflitos: a extrajudicialidade como regra e não mais como exceção na cobrança do crédito fiscal. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024.

DÍVIDA Pública Federal chega a R$ 7,49 trilhões em fevereiro, aumento de 3,3% em relação a janeiro. **Ministério da Fazenda**, Brasília, 28 mar. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/marco/divida-publica-federal-chega-a-r-7-49-trilhoes-em-fevereiro-aumento-de-3-3-em-relacao-a-janeiro. Acesso em: 21 jun. 2025.

DÍVIDA Pública Federal sobe R$ 16 bilhões em março de 2025 e atinge R$ 7,51 trilhões. **Ministério da Fazenda**, Brasília, 30 abr. 2025. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/abril/divida-publica-federal-sobe-r-16-bilhoes-em-marco-de-2025-e-atinge-r-7-51-trilhoes#:~:text=A%20D%C3%ADvida%20P%C3%BAblica%20Federal%20(DPF,/4)%20pelo%20Tesouro%20Nacional. Acesso em: 23 jun. 2025.

ESTATÍSTICAS do Poder Judiciário. **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/. Acesso em: 12 set. 2025.

FERNANDES, Helga Letícia da Silva. A dupla função da transação tributária: arrecadação federal e sustentabilidade fiscal para municípios com baixa capacidade de pagamento. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **II Congresso Nacional da Dívida Ativa**: estratégia, diálogo, transformação. Brasília: Gráfica e Editora Qualyta, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-do-ii-congresso-nacional-da-divida-ativa.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

FERNANDES, Marcelo Romanelli Cezar; MUZZI FILHO, Carlos Victor. Transação administrativa tributária: uma forma de desjudicialização. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, Florianópolis, v. 7, n. 2, p. 72-91, 2022. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/direitotributario/article/view/8426. Acesso em: 14 jul. 2025.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. **Judicialização da dívida pública federativa no Supremo Tribunal Federal**. 2021. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.11606/T.2.2021.tde-15072022-091344. Acesso em: 24 jun. 2025.

FONSECA, Rafael Campos Soares da. Sistema multiportas no Novo Código de Processo Civil e a crise da execução fiscal. *In*: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (coords.). **Processo tributário**. 2. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2020.

FORMOLO, Gustavo Henrique; MELO FILHO, João Aurino de. O novo modelo de execução fiscal da fazenda nacional: desjudicialização tópica, progressiva e parcial da cobrança de créditos da PGFN. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024.

FREIRE, André Borges Coelho de Miranda. Transação tributária: conceito, natureza jurídica e limites. **Revista Direito Tributário Atual**, São Paulo, *[s.v.]*, n. 54, p. 25-45, 2023. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/ view/2375. Acesso em: 14 jul. 2025.

GANDRA, Ives. O Supremo Tribunal Federal e o consequencialismo jurídico. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, *[s.v.]*, n. 76, p. 217-218, abr./jun. 2020. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904650/Ives_Gandra.pdf. Acesso em: 21 jan. 2026.

GRINOVER. Ada Pellegrini. Mediação paraprocessual. *In*: ALMEIDA, Rafael Alvesde; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (Org.). **Tribunal Multiportas**:

investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

GOMES, Luiz Flávio. O STF está assumindo um "ativismo judicial" sem precedentes? **Migalhas**, São Paulo, 19 jun. 2009. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/87133/o-stf-esta-assumindo-um--ativismo-judicial--sem-precedentes. Acesso em: 13 fev. 2026.

GOMES, Anderson Ricardo. Perspectivas para a Cobrança de Créditos Tributários no Ordenamento Jurídico Brasileiro. *In*: **Revista de Direito Tributário Contemporâneo**. Ano 2, vol. 8. Revista dos Tribunais, 2017.

GOMES, Marcus Livio; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (coord). **Sistematização do diagnóstico do contencioso judicial tributário**. Brasília, DF: CNJ, 2022.

GOMES, Tamiris. 47% dos brasileiros consideram a educação no Brasil ruim, diz pesquisa. **CNN Brasil**, *[s.l.]*, 17 set. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/educacao/47-dos-brasileiros-consideram-a-educacao-no-brasil-ruim-diz-pesquisa/. Acesso em: 24 jun. 2025.

GOVERNO de SP lança Acordo Paulista voltado a dívidas de ICMS, IPVA, ITCMD e multas do Procon. **Agência SP**, São Paulo, 8 set. 2025. Disponível em: https://www.agenciasp.sp.gov.br/governo-de-sp-lanca-acordo-paulista-voltado-a-dividas-de-icms-ipva-itcmd-e-multas-do-procon/. Acesso em: 17 set. 2025.

GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/i_congresso_nacional-da_divida-ativa_m.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

GROGNET, João Henrique Chauffaille; DIAS, Theo Lucas Borges de Lima. Uma proposta de governação nacional da dívida ativa. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024.

GURGEL, André. **Manicômio tributário**: um estudo em direito e em cordel. Curitiba: Insight Inc, 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y validez**: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta, 1998.

HACK, Érico Germano; POMOCENO, Patrícia Ferreira. Administração tributária: equilibrando eficiência, igualdade e interesse público. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024.

INFORMATIVO 1187. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 22 ago. 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%204854%

22&base=informativos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em: 13 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/1b06bc07-d50d-433d-b21c-633c677e8785/content. Acesso em: 18 set. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Risco de crédito**: desenvolvimento de modelo credit scoring para a gestão da inadimplência de uma instituição de microcrédito. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ipeacaixa/premio2006/docs/trabpremiados/IpeaCaixa2006_Profissional_02lugar_tema03.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

IPSAS. **Governo do Estado de São Paulo**, São Paulo, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/normas-contabilidade/paginas/ipsas.aspx. Acesso em: 10 jan. 2026.

IRBER, Tatiana. **Transação tributária individual federal**: análise das transações com sugestões prospectivas. 2024 Dissertação (Mestrado em Direito) - Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2024. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/items/7a9d3ce1-6b6b-4933-b22f-42857fc688d8. Acesso em: 13 fev. 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. Sistema Constitucional Tributário: uma aproximação ideológica. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, a. 30, n. 30, 1998, p. 215-233. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1894. Acesso em: 11 jan. 2026.

LEVATE, Luiz Gustavo; FRANCO, Luiza Pinto Coelho. Gestão eficiente da dívida ativa e da execução fiscal. Três passos para o futuro. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/i_congresso_nacional-da_divida-ativa_m.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

LEWIS, E. **An introduction to credit scoring**.San Rafael: Fair Isaac, 1992.

LOVETT, Frank. **Uma teoria da justiça, de John Rawls**. Porto Alegre: Penso, 2013.

MACHADO, Carlos Henrique. **Modelo multiportas no Direito Tributário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

MACHADO, Hugo de Brito. **Processo Judicial Tributário**. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Editora Malheiros, 2025.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; CASTRO, Paulo Rabello de. **Lanterna na proa: Roberto Campos, ano 100**. São Luís, MA: Livraria Resistência Cultural Editora, 2017.

MASSACHUSETTS. [Constituição (1780)]. **Constitution of Massachusetts (October 25, 1780)**. *[S.l.]*: *[s.ed.]*, 1780. Disponível em: https://www.consource.org/document/constitution-of-massachusetts-1780-10-25/. Acesso em: 18 jun. 2025.

MELO, Jeferson. Judiciário ganha agilidade com uso de inteligência artificial. **CNJ**, Brasília, 3 abr. 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/judiciario-ganha-agilidade-com-uso-de-inteligencia-artificial/. Acesso em: 05 jul. 2025.

MELO, Keila Morganna Gomes de. A desjudicialização do microssistema da execução fiscal. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/USP_45c32b3b5536bd0796438dd5f5168509. Acesso em: 13 fev. 2026.

MENDES, Gilmar Ferreira; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

MENDES, Guilherme Adolfo. A atuação dos órgãos estatais envolvidos na execução fiscal: a ação judicial como última etapa de um longo processo de cobrança. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:40030d50-6073-4a2d-bf39-5be3db3fe8ce. Acesso em: 20 set. 2025.

MENGARDO, Bárbara. Refis ou transação tributária: qual a melhor saída para a crise? **Jota**, *[s.l.]*, 22 mar. 2023. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-barbara-mengardo/refis-ou-transacao-tributaria-qual-a-melhor-saida-para-a-crise. Acesso em: 13 fev. 2026.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria MF nº 293, de 12 de junho de 2017**. Brasília, DF: MF, [2017]. Estabelece os critérios para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União e institui o Grupo Permanente de Classificação dos créditos inscritos em dívida ativa da União (GPCLAS). Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2017/arquivos/portaria-n-293-de-12-de-junho-2017.pdf/view. Acesso em: 10 jan. 2026.

MIRANDA, Gilson Delgado; PIZZOL, Patrícia Miranda. **Novos rumos da execução por quantia certa contra devedor solvente,**. *In*: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). *Aspectos polêmicos da nova execução 3*. São Paulo: RT, 2006. p. 180.

MOURA, Arthur. **Lei de Execução Fiscal** – comentada e anotada. 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.

NABAIS, José Casalta. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2015.

NALIN, Carolina. Prefeituras usam inteligência artificial para 'conversar' com cidadão e ampliar acesso a serviços. **O Globo**, Rio de Janeiro, 19 mar. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2024/03/19/prefeituras-usam-inteligencia-artificial-para-conversar-com-cidadao-e-ampliar-acesso-a-servicos.ghtml. Acesso em: 13 fev. 2026.

NASCIMENTO, Roberta Simões. O economista-chefe do STF e o risco do consequencialismo malandro: notas-técnicas precisam ser públicas e permitir o contraditório. **Jota**, *[s.l.]*, 14 fev. 2024. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/defensor-legis/o-economista-chefe-do-stf-e-o-risco-do-consequencialismo-malandro. Acesso em: 21 jan. 2026.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **As normas de direito público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro**: paradigmas para interpretação e aplicação do direito administrativo. São Paulo: Contracorrente, 2019.

NOGUEIRA, Mauro Oddo; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. O "processo" como "processo": a relação jurídica processual e o processo produtivo de um serviço público. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013.

NOGUEIRA, Tatiana Moraes Baptista. A efetividade da execução e os mecanismos de investigação patrimonial. **Claudio Zalaf Advogados Associados**, Campinas, 30 abr. 2025. Disponível em: https://claudiozalaf.com.br/a-efetividade-da-execucao-e-os-mecanismos-de-investigacao-patrimonial/. Acesso em: 13 fev. 2026.

NUNES, Tatiana Couto. **A sinépica como mecanismo de eficácia das decisões judiciais**. *In*: BRANCO, Paulo Gustavo Gonet (org.). A eficácia das decisões judiciais com foco nas decisões da jurisdição constitucional STF. Brasília: IDP, 2012.

OLENIK, João Eloi; AMARAL, Gilberto Luiz do; AMARAL, Letícia Mary Fernandes do. **Estudo sobre carga tributária/PIB x IDH**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2024. Disponível em: https://ibpt.org.br/estudo-sobre-carga-tributaria-pib-x-idh-2024-calculo-do-irbes-indice-de-retorno-de-bem-estar-a-sociedade/. Acesso em: 21 jun. 2025.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. A proposta de processamento administrativo da execução fiscal à luz do comunicado nº 83. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução Fiscal administrativa e federalismo**: a produção do direito pelos Estados no contexto da desjudicialização da Administração Pública. São Paulo: JusPodivm, 2024.

PAES, Nelson Leitão. O parcelamento tributário e seus efeitos sobre o comportamento dos contribuintes. **Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia**,

Niterói, v. 23, n. 2, p. 345-363, maio/ago. 2012. Disponível em: https://ideas.repec.org/a/anp/econom/v13y2012i2345_363.html. Acesso em: 12 fev. 2026.

PAES, Nelson Leitão. Os efeitos dos parcelamentos sobre a arrecadação tributária. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 44, n. 2, p. 323-350, abr./jun. 2014. Disponível em: https://revistas.usp.br/ee/pt_BR/article/view/47002. Acesso em: 12 fev. 2026.

PARCELAMENTO. **Secretaria do Estado da Fazenda de Minas Gerais**, Belo Horizonte, *[s.d.]*. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/parcelamento/. Acesso em: 13 fev. 2026.

PARCERIA do TJRN e IMD cria sistema para automatizar uso do Bacenjud e acelerar penhoras. **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte**, Natal, 30 nov. 2018. Disponível em: https://tjrn.jus.br/noticias/14691-parceria-do-tjrn-e-imd-cria-sistema-para-automatizar-uso-do-bacenjud-e-acelerar-penhoras/. Acesso em: 10 jul. 2025.

PAULSEN, Leandro. **Execução Fiscal Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

PESSOA, Fernando. **Livro do desassossego**. 2. ed. Jandira/SP: Principis, 2019.

PEREIRA, Thiago de Freitas Alves; SANCHES, Marcos Antônio Cesar. O modelo multiportas no direito tributário: um caminho para um contencioso fiscal sustentável. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024.

PIB por município. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pib-por-municipio&c=3550308. Acesso em: 10 set. 2025.

PLENÁRIO virtual. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 13 set. 2008. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=2928704. Acesso em: 12 set. 2025.

PLENÁRIO virtual - Execução Fiscal – valor inferior a dez mil reais – extinção do processo – jurisdição – inciso xxxv do artigo 5º da Constituição Federal – ausência de manifestação do Procurador da Fazenda – Recurso Extraordinário – Repercussão Geral revelada. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 4 ago. 2010. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=3384221. Acesso em: 12 set. 2025.

PLENÁRIO virtual - Recurso Extraordinário. Representativo da controvérsia. Tributário e Processual Civil. Execução Fiscal. Município. Extinção por falta de interesse de agir. Baixo valor. Onerosidade da ação judicial e possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa. Lei 12.767/2012. Controvérsia sobre a aplicabilidade do Tema 109. RE 591.033. Multiplicidade de Recursos Extraordinários. Papel uniformizador do Supremo Tribunal Federal. Relevância da questão constitucional. Manifestação pela existência de Repercussão Geral. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 4 nov. 2021. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=9681081. Acesso em: 13 set. 2025.

PLENÁRIO virtual - Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 611231. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 7 abr. 2010. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=3319397. Acesso em: 12 set. 2025.

POMPERMAIER, Cleide Regina Furlani; FARIAS, Ângela dos Santos; AMARAL E SILVA, Emanuel Schenkel. Três anos de transação de créditos municipais em Blumenau: um balanço a humanização do processo e a escuta ativa fazem a grande diferença na relação fisco-contribuinte. **Jota**, *[s.l.]*, 06 nov. 2020. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/pauta-fiscal/transacao-de-creditos-municipais-em-blumenau-um-balanco-06112020. Acesso em: 28 set. 2025.

POSNER, Richard. **The problematics of moral and legal theory**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Portaria PGFN/ME nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC. Brasília, DF: PGFN, [2016]. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Portaria PGFN/ME nº 948, de 15 de setembro de 2017**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o Procedimento Administrativo de Reconhecimento de Responsabilidade – PARR. Brasília, DF: PGFN, [2017]. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=462815. Acesso em: 10 jan. 2026.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Portaria PGFN/ME nº 1.241, de 10 de outubro de 2023**. Altera a Portaria PGFN Nº 6757/2022, que regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=450677. Acesso em: 10 jan. 2026.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Portaria PGFN/ME nº 5.718, de 27 de junho de 2022**. Constitui o Grupo Permanente de Classificação dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa da União (GPCLAS). Brasília, DF: PGFN, [2022]. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=184&data=05/07/2022&captchafield=firstAccess. Acesso em: 10 jan. 2026.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Portaria PGFN/ME nº 6.757, de 29 de julho de 2022**. Regulamenta a transação na cobrança de créditos da União e do FGTS. Brasília, DF: PGFN, [2022]. Disponível em: https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn/me-n-6.757-de-29-de-julho-de-2022-418965941. Acesso em: 13 fev. 2026.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Edital PGE/TR nº 01/2025 - ICMS, IPVA, ITCMD e Multa PROCON**. A Procuradoria Geral do Estado, no uso de

suas atribuições legais, considerando o disposto nos artigos 156, III, e 171 do Código Tributário Nacional, no artigo 10 da Lei Complementar federal nº 24, de 7 de janeiro de 1975, no Convênio ICMS nº 210, de 8 de dezembro de 2023, e no Ato Declaratório nº 53, de 29 de dezembro de 2023, publicado em 2 de janeiro de 2024, no artigo 99, VI, da Constituição Estadual, no artigo 3º, V, da Lei Complementar nº 1.270, de 25 de agosto de 2015, na Lei nº 17.843, de 7 de novembro de 2023, e na Resolução PGE nº 6, de 6 de fevereiro de 2024, torna público o presente edital de transação por adesão para créditos de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), de Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD), de Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e de multas aplicadas pela Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (multas PROCON). São Paulo: PGESP, 2025. Disponível em: https://www.dividaativa.pge.sp.gov.br/transacao/pages/legislacao/editais.jsf?param=1646. Acesso em: 17 set. 2025.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Resolução PGE nº 9, de 16/02/2024**. Disciplina a Lei nº 17.843/2023, na parte em que trata da cobrança da dívida ativa. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado, [2024]. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=455838. Acesso em: 10 set. 2025.

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Portaria nº 178, de 20 de dezembro de 2017**. Fixa critérios para aplicação da Lei municipal nº 14.800/08, que autoriza a Procuradoria Geral do Município a não ajuizar ações ou execuções de débitos de pequeno valor; autoriza a desistência das execuções; dispõe sobre o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa – CDA de débitos tributários e não tributários; e dá outras providências. São Paulo: Procuradoria Geral do Município, [2017]. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-procuradoria-geral-do-municipio-pgm-178-de-20-de-dezembro-de-2017. Acesso em: 10 set. 2025.

PROGRAMA de formação destaca uso de inteligência artificial no PJe para execução fiscal. **CNJ**, Brasília, 18 ago. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programa-de-formacao-destaca-uso-de-inteligencia-artificial-no-pje-para-execucao-fiscal/. Acesso em: 05 jul. 2025.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RIBEIRÃO PRETO. Câmara Municipal. **Lei Complementar nº 2343, de 15 de abril de 2009**. Autoriza o Poder Executivo a deixar de ajuizar execuções fiscais de débitos de valores antieconômicos, de natureza tributária ou não; dispõe sobre cancelamento dos débitos que especifica, quando alcançados pela prescrição e introduz alterações na Lei nº 7949/1997 alterada pela Lei nº 9803/2003. Ribeirão Preto: Câmara Municipal, [2009]. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-preto/lei-complementar/2009/235/2343/lei-complementar-n-2343-2009-autoriza-o-poder-executivo-a-deixar-de-ajuizar-execucoes-fiscais-de-debitos-de-valores-antieconomicos-de-natureza-tributaria-ou-nao-dispoe-sobre-cancelamento-dos-debitos-que-especifica-quando-alcancados-pela-prescricao-e-introduz-alteracoes-na-lei-n-7949-1997-alterada-pela-lei-n-9803-2003. Acesso em: 10 set. 2025.

ROBESPIERRE, Maximilien. Discurso de Maximilien Robespierre – 17 de abril de 1792 a 27 de julho de 1794. *In*: FROMONT, Daniel (org.). **Projeto Gutenberg EBook de Discursos de Maximilien Robespierre**. *[S.l.]*: *[s.ed.]*, 2009. Disponível em: https://www.gutenberg.org/files/29887/29887-h/29887-h.htm#17930424. Acesso em: 18 jun. 2025.

RODRIGUES, Marco Antônio; NOLASCO, Rita Dias (coords.). **Fórum Nacional do Poder Público**. São Paulo: FNPP, 2017. Disponível em: https://forumfnpp.wixsite.com/fnpp/enunciados-aprovados-i-fnpp. Acesso em: 20 jun. 2025.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Justiça multiportas e advocacia pública**. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

ROGERIO Marinho critica aumento do IOF e gestão fiscal do governo. **Senado Notícias**, Brasília, 28 maio 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2025/05/28/rogerio-marinho-critica-aumento-do-iof-e-gestao-fiscal-do-governo. Acesso em: 20 jun. 2025.

SAHD, Luiz Felipe Netto de Andrade e Silva. Rousseau e a administração dos bens. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 26, n. 1, p. 141-159, 2003. Disponível em: https://www.scielo.br/j/trans/a/V5KgxmJ66NZHwDxXGrmGMpv/?format=html&lang=pt. Acesso em: 19 jun. 2025.

SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. "Conhece-te a ti mesmo": a revolução dos dados como consequência da evolução da governança de dados na PGFN no contexto do modelo de estado digital. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **II Congresso Nacional da Dívida Ativa**: estratégia, diálogo, transformação. Brasília: Gráfica e Editora Qualyta, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-do-ii-congresso-nacional-da-divida-ativa.pdf. Acesso em: 13 fev. 2026.

SANTOS, Tibério Celso Gomes dos. **A governança de dados no contexto do estado digital e a tomada de decisão baseada em evidências**: a revolução dos dados na administração tributária. 2024. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/ri/handle/riufc/79564. Acesso em: 10 jan. 2026.

SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. *In*: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (coords.). **Direitos fundamentais e estado constitucional**: estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho. São Paulo: RT, 2008.

SCHERER, Tiago. **Cobrança tributária**: análise prática da Resolução CNJ n° 547/2024. Leme: Mizuno, 2025.

SCHUARTZ, Luis Fernando. Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 248, *[s.n.]*, p. 130-158, 2008. Disponível em: https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/6e68ceac-3383-4795-aab2-ef45031cf762/content. Acesso em: 21 jan. 2026.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da; MEDEIROS, Bernardo de Abreu. A “morte lenta” da execução fiscal: isso é necessariamente ruim? *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:VA6C2:40030d50-6073-4a2d-bf39-5be3db3fe8ce. Acesso em: 20 set. 2025.

SILVA, Paulo R. Coimbra. **Direito Tributário sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

SISTEMA de cobrança pré- processual. **ACERTASC**, Florianópolis, *[s.d.]*. Disponível em: https://www3.tjsc.jus.br/acertasc/. Acesso em: 10 jul. 2025.

SOROCABA. **Lei nº 11.230, de 4 de dezembro de 2015**. Institui obrigações tributárias, estabelece sanções e outros instrumentos de gestão fiscal relacionados com a tributação e a arrecadação dos tributos municipais, e dá outras providências. Sorocaba: Câmara Municipal, [2015]. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sorocaba/lei-ordinaria/2015/1123/11230/lei-ordinaria-n-11230-2015-institui-obrigacoes-tributarias-estabelece-sancoes-e-outros-instrumentos-de-gestao-fiscal-relacionados-com-a-tributacao-e-a-arrecadacao-dos-tributos-municipais-e-da-outras-providencias. Acesso em: 10 set. 2025.

SOUTO, João Carlos. **A União Federal em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 1998.

SOUZA, Ailton; SILVA, José Irivaldo A. O. Quem usa execução fiscal no Brasil? Uma análise do perfil dos atores dos processos de execução fiscal na justiça federal. *In*: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (orgs.). **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União. Brasília: Ipea, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Seção. **REsp 1.111.202/SP**. Relator Mauro Campbell Marques, Brasília, 10 jun. 2009.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Seção. **REsp 1.340.553/RS**. Relator Mauro Campbell Marques, Brasília, 12 set. 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Primeira Seção. **REsp n. 1.686.659/SP**. Relator Herman Benjamin, Brasília, 28 nov. 2018.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Segunda Turma. **AgRg REsp 1.277.348/RS**. Relator Cesar Asfor Rocha, Brasília, 5 jun. 2012.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Segunda Turma. **REsp n. 1.126.515/PR**. Relator Herman Benjamin, Brasília, 3 dez. 2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n° 106**. Brasília, DF, [1994], 03 jun.1994. Disponível em:

https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/5404/5528. Acesso em: 13 fev. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula nº 314**. Brasília, DF: STJ, [2005]. Disponível em: https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/5732/5851. Acesso em: 13 fev. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula nº 399**. Brasília, DF: STJ, [2009]. Disponível em: https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/5433/8998. Acesso em: 02 out. 2025. Acesso em: 13 fev. 2026.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 395**. Relator Luiz Fux, Brasília, 01 jul. 2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=395&cod_tema_final=395. Acesso em: 8 set. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 566**. Discute-se a sistemática para a contagem da prescrição intercorrente (prescrição após a propositura da ação) prevista no art. 40 e parágrafos da Lei da Execução Fiscal (Lei n. 6.830/80): qual o pedido de suspensão por parte da Fazenda Pública que inaugura o prazo de 1 (um) ano previsto no art. 40, § 2º, da LEF. Relator Mauro Campbell Marques, Brasília, 12 set. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=566&cod_tema_final=566. Acesso em: 25 set. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Tema Repetitivo 777**. Legalidade do protesto da CDA, no regime da Lei 9.492/1997. Relator Herman Benjamin, Brasília, 28 nov. 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=777&cod_tema_final=777. Acesso em: 13 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 1055**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 dez. 2016. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1584564. Acesso em: 19 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário 225.564/MG**. Relator Ilmar Galvão, Brasília, 03 nov. 1998. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1700667. Acesso em: 12 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário 240.250/SP**. Relator Min. Moreira Alves, Brasília, 6 ago. 1999. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur20396/false. Acesso em: 12 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário 284.939/SP**. Relator Moreira Alves, 28 nov. 2000. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1865221. Acesso em: 12 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 296.056/SP**. Relator Sydney Sanches, Brasília, 21 jun. 2001. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1900534. Acesso em: 12 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 539.000**. Relator Cármen Lúcia, Brasília, 14 ago. 2007. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2495442. Acesso em: 29 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 591.033/SP**. Relator Ellen Gracie, Brasília, 3 dez. 2010. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2631680. Acesso em: 12 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 611.231**. Relator Ellen Gracie, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=3855440. Acesso em: 12 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 1.553.607/RG**. Relator Min. Luís Roberto Barroso, Brasília, 3 set. 2025. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=. Acesso em: 20 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Segunda Turma. **Recurso Extraordinário 217.952/MG**. Relator Moreira Alves, Brasília, 15 jun. 1999. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1682592. Acesso em: 12 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 2.257**. Relator Eros Grau, Brasília, 26 ago. 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 2.655.** Relatora Ellen Gracie, Brasília, 26 mar. 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 4.938**. Relator Cármen Lúcia, Brasília, 26 abr. 2018. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur388351/false. Acesso em: 20 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 5.135**. Relator Roberto Barroso, Brasília, 09 nov. 2016. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur380061/false. Acesso em: 13 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 5.886**. Relator Marco Aurélio, Brasília, 9 dez. 2020. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur443405/false. Acesso em: 20 set. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 6.324**. Relator Roberto Barroso, Brasília, 22 ago. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADI 5.100/SC**. Relator: Min. Luiz Fux, Brasília, 14 maio 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **ADPF 370**. Relatora: Min. Rosa Weber, Brasília, 6 out. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Agravo em Recurso Extraordinário nº 748371 RG**. Relator Gilmar Mendes, Brasília, 6 jun. 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. **Recurso Extraordinário 1355208/SC**. Relator Cármen Lúcia, Brasília, 19 dez. 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur499362/false. Acesso em: 13 set. 2025.

TARCÍSIO à CNN após MP ser derrubada: "População não aguenta mais impostos". **CNN Brasil**, *[s.l.]*, 8 out. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/caio-junqueira/politica/tarcisio-a-cnn-apos-mp-ser-derrubada-populacao-nao-aguenta-mais-impostos/#goog_rewarded. Acesso em: 12 out. 2025.

TEMA 109 - Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2631680&numeroProcesso=591033&classeProcesso=RE&numeroTema=109. Acesso em: 12 set. 2025.

TEMA 249 - Execução extrajudicial de dívidas hipotecárias contraídas no regime do Sistema Financeiro de Habitação**. Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3919340&numeroProcesso=627106&classeProcesso=RE&numeroTema=249. Acesso em: 21 fev. 2026.

TEMA 292 - Extinção de execução fiscal da União por falta de interesse de agir, em razão do valor irrisório do débito, com base em legislação federal. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3855440&numeroProcesso=611231&classeProcesso=RE&numeroTema=292. Acesso em: 12 set. 2025.

TEMA 487 - Caráter confiscatório da "multa isolada" por descumprimento de obrigação acessória decorrente de dever instrumental. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4071634&numeroProcesso=640452&classeProcesso=RE&numeroTema=487. Acesso em: 13 fev. 2026.

TEMA 863 - Limites da multa fiscal qualificada em razão de sonegação, fraude ou conluio, tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4370056&numeroProcesso=736090&classeProcesso=RE&numeroTema=863. Acesso em: 13 fev. 2026.

TEMA 872 - Constitucionalidade da exigência de multa por ausência ou atraso na entrega de Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais – DCTF, prevista no art. 7º, II, da Lei 10.426/2002, apurada mediante percentual a incidir, mês a mês, sobre os valores dos tributos a serem informados. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3797543&numeroProcesso=606010&classeProcesso=RE&numeroTema=872. Acesso em: 13 fev. 2026.

TEMA 982 - Tema 982 - Discussão relativa à constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial nos contratos de mútuo com alienação fiduciária de imóvel, pelo Sistema Financeiro Imobiliário - SFI, conforme previsto na Lei n. 9.514/1997. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4694303&numeroProcesso=860631&classeProcesso=RE&numeroTema=982. Acesso em: 21 fev. 2026.

TEMA 1184 - Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184. Acesso em: 20 set. 2025.

TEMA 1137. **Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1137&cod_tema_final=1137. Acesso em: 13 fev. 2026.

TEMA 1231 - Constitucionalidade da Lei 10.562/2017 do Município de Fortaleza, que fixa como teto para pagamento das requisições de pequeno valor (RPV) o equivalente ao maior benefício do Regime Geral de Previdência Social, em face da capacidade econômica do ente federado e do princípio da proporcionalidade. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6304652&numeroTema=1231. Acesso em: 18 jan. 2026.

TEMA 1428 - Competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para definição de parâmetros para aferição da falta de interesse de agir em execução fiscal, à luz do princípio da eficiência, nos termos do Tema 1.184/RG. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=7271236&numeroTema=1428. Acesso em: 20 out. 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal**: comentários e jurisprudência. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

TRANSAÇÃO tributária na dívida ativa da União e do FGTS. **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**, Brasília, *[s.d.]*. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/perguntas-frequentes/transacao-tributaria. Acesso em: 13 fev. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 9ª Câmara de Direito Público. **Agravo de Instrumento 3002030-20.2024.8.26.0000**. Relator Oswaldo Luiz Palu, Catanduva, 02 maio 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 9ª Câmara de Direito Público. **Agravo de Instrumento 3002030-20.2024.8.26.0000**. Relator Oswaldo Luiz Palu, Catanduva, 02 maio 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 14ª Câmara de Direito Público. **Agravo de Instrumento 2073102-84.2024 .8.26.0000**. Relator Rezende Silveira, Águas de Lindóia, 27 mar. 2024, 27 mar. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 14ª Câmara de Direito Público. **Agravo de Instrumento 2319943-56.2024.8.26.0000**. Relatora Desembargadora Adriana Carvalho, Bauru, 24 nov. 2024. Disponível em: https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=18611348&cdForo=0. Acesso em: 25 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 18ª Câmara de Direito Público. **Apelação Cível 1501568-78.2025.8.26.0073**. Relator Fernando Figueiredo Bartoletti, 19 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 18ª Câmara de Direito Público. **Apelação 1504805-57.2024.8.26.0073**. Relator Ricardo Chimenti, 28 mar. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Provimento CSM nº 2.738, de 09 de abril de 2024**. Dispõe sobre a aplicação do Tema 1.184 da repercussão geral e da Resolução nº 547 do Conselho Nacional de Justiça às execuções fiscais que tramitam em 1º e 2º graus. São Paulo: TJSP, [2024]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/prov-csm-2-738-2024-execucoes-fiscais-1.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. Terceira Câmara Direito Público. **Apelação Cível nº 0007178-46.2013.8.06.0181**. Relator Joriza Magalhães Pinheiro, Fortaleza, 23 out. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. 12ª Turma. **Apelação Cível 50095774220224047001/PR**. Relator João Pedro Gebran Neto, Curitiba, 31 jul. 2024.

USO de robôs no sistema de precedentes no TJ-MA é apresentado no encontro “Sextas Inteligentes”. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 05 abr. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484931&tip=UN. Acesso em: 05 jul. 2025.

VARA da Fazenda de Blumenau bate recorde mensal ao arrecadar R$ 7 milhões em julho. **Poder Judiciário de Santa Catarina**, Florianópolis, 8 ago. 2024. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/vara-da-fazenda-de-blumenau-bate-recorde-mensal-ao-arrecadar-r-7-milhoes-em-julho-. Acesso em: 13 fev. 2026.

Velloso, Adrei Pitten. Execução Fiscal Administrativa. In: **Systemas – Revista de Ciências Jurídicas e Econômicas**. Ano 1, n. 1. Campo Grande, 2010.

VILAR, Marcela. Tributos – Contribuições e Impostos. **Valor Econômico**, São Paulo, 23 set. 2025.

VILELA, Afrânio. A racionalização procedimental como instrumento de melhoria da gestão judiciária e a busca pelo alcance do modelo social de processo no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. *In*: **Cinco anos do Código de Processo Civil 2015**. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2020. Disponível em: https://bd.tjmg.jus.br/server/api/core/bitstreams/b627e6f0-6e99-4d18-a27a-cfe165ce79d6/content. Acesso em: 10 jul. 2025.

XAVIER, Daniel; ANGELI, Cassiano. Recuperação de créditos orientada por dados: o laboratório de ciência de dados e inteligência artificial da PGFN. *In*: GROGNET, João Henrique Chauffaille (org.). **Anais do I Congresso Nacional da Dívida Ativa**: consensualidade, cooperação e sustentabilidade fiscal. Brasília: PGFN, 2024.

XAVIER, Daniel; SURIANI, Fernanda; NOLASCO, Rita. A tecnologia e a inteligência analítica aplicada à recuperação de créditos pela PGFN. *In*: FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia (coords.). **Tecnologia e justiça multiportas**. São Paulo: Foco, 2021.

ZÉ Ramalho - Admirável Gado Novo. **YouTube**, 13 fev. 2015. 5:56. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=YwqoeKlaJQs. Acesso em 03 jun. 2025.