

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC

CURSO DE DIREITO

JOSÉ VICTOR SANTOS SILVA

**AÇÕES FISCAIS ANTIECONÔMICAS E O TEMA 1.184 DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL: O VALOR DA CAUSA COMO MEDIDA DE
DESCONGESTIONAMENTO JUDICIAL E OS SEUS IMPACTOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CATARINENSE, SOB O VIÉS DO PRINCÍPIO DA
EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

CRICIÚMA/SC

2025

JOSÉ VICTOR SANTOS SILVA

**AÇÕES FISCAIS ANTIECONÔMICAS E O TEMA 1.184 DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL: O VALOR DA CAUSA COMO MEDIDA DE
DESCONGESTIONAMENTO JUDICIAL E OS SEUS IMPACTOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CATARINENSE, SOB O VIÉS DO PRINCÍPIO DA
EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do Grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Dr. Maurício da Cunha Savino Filó

CRICIÚMA/SC

2025

JOSÉ VICTOR SANTOS SILVA

**AÇÕES FISCAIS ANTIECONÔMICAS E O TEMA 1.184 DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL: O VALOR DA CAUSA COMO MEDIDA DE
DESCONGESTIONAMENTO JUDICIAL E OS SEUS IMPACTOS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CATARINENSE, SOB O VIÉS DO PRINCÍPIO DA
EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado
pela Banca Examinadora para obtenção do
Grau de Bacharel, no Curso de Direito da
Universidade do Extremo Sul Catarinense,
UNESC.

Criciúma/SC, 26 de junho de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Maurício da Cunha Savino Filó
- Doutor - UNESC - Orientador

Prof. Diogo Lentz Meller - Mestre - UNISC

Prof.^a Raquel de Souza Felício - Mestre - UNESC

Dedico este trabalho ao meu pai Batista, à minha mãe Edna e à minha avó Valdelice, por todo amor e apoio.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus e aos meus guias espirituais, pela luz, proteção e força durante toda essa caminhada.

Ao meu pai, Batista, à minha mãe, Edna, à minha avó, Valdelice, e aos demais familiares, por todo amor, apoio e incentivo desde o início da jornada até aqui, mesmo à distância.

Aos professores e orientadores, que contribuíram com seus conhecimentos e orientações ao longo do curso.

Aos colegas e amigos que estiveram presentes nos momentos de desafio e celebração, meu sincero agradecimento.

A todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa trajetória, deixo aqui minha gratidão.

“[...] não há unanimidade sobre a desjudicialização da execução fiscal, mas há unanimidade em relação à total ineficiência deste instituto que abarrotava o Poder Judiciário. Fato é que, de todas as medidas que existem atualmente, e de todas as medidas que estão sendo debatidas para o futuro, há uma clara tensão entre efetividade e segurança.”

— Maria Angélica Echer Ferreira Feijó e Diogo Alvarenga Saraiva (2024, p. 637)

RESUMO

O presente trabalho analisa se o reconhecimento da ausência de interesse de agir nas execuções fiscais de baixo valor configura uma alternativa eficiente para a Administração Pública, à luz do julgamento do Tema 1.184 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente no contexto do estado de Santa Catarina. A pesquisa parte do problema: a aplicação do entendimento firmado no Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a possibilidade de extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir, atende ao princípio da eficiência na Administração Pública, especialmente no contexto catarinense? Para isso, adota-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa e quantitativa, por meio de pesquisa bibliográfica em doutrina, legislação, jurisprudência e dados estatísticos. Inicialmente, o estudo apresenta os fundamentos teóricos da Administração Pública e dos atos administrativos, com destaque para o princípio da eficiência. Em seguida, examina-se a execução fiscal no Brasil, evidenciando sua ineficiência histórica, os altos custos e o congestionamento do Judiciário. O trabalho também explora alternativas extrajudiciais de cobrança, como o protesto da certidão de dívida ativa e a transação tributária. Por fim, analisa-se o impacto concreto do Tema 1.184 no estado de Santa Catarina, com destaque para a redução do acervo processual, a criação de estruturas especializadas e o uso de tecnologias voltadas à cobrança administrativa. Conclui-se que a decisão do STF impulsionou uma reestruturação significativa na gestão da dívida ativa, promovendo maior racionalidade, economicidade e efetividade na atuação estatal, embora persistam desafios em municípios de pequeno porte. A pesquisa reafirma a importância de uma Administração Pública comprometida com os princípios democráticos, a eficiência e o interesse público.

Palavras-chave: Execução fiscal. Eficiência. Cobrança extrajudicial. Administração Pública. Tema 1.184 do STF.

ABSTRACT

This study analyzes whether the recognition of the lack of legal standing (absence of interest to act) in low-value tax enforcement proceedings constitutes an efficient alternative for Public Administration, in light of the judgment of Theme 1,184 of General Repercussion by the Brazilian Federal Supreme Court (STF), particularly in the context of the State of Santa Catarina. The research is guided by the following question: does the application of the understanding established in Theme 1,184 of the STF, which allows for the dismissal of low-value tax enforcement cases due to lack of interest to act, comply with the principle of administrative efficiency, especially in the context of Santa Catarina? To address this, the study adopts the deductive method, with both qualitative and quantitative approaches, through bibliographic research in legal doctrine, legislation, case law, and statistical data. Initially, the study presents the theoretical foundations of Public Administration and administrative acts, with emphasis on the principle of efficiency. It then examines tax enforcement in Brazil, highlighting its historical inefficiency, high costs, and the overload of the judiciary. The paper also explores extrajudicial collection alternatives, such as the protest of tax debt certificates and tax settlements. Finally, it analyzes the concrete impact of Theme 1,184 in the State of Santa Catarina, focusing on the reduction of case backlogs, the creation of specialized structures, and the use of technologies aimed at administrative collection. The study concludes that the STF's decision has driven a significant restructuring in the management of tax debt, promoting greater rationality, cost-effectiveness, and efficiency in state action, although challenges remain in small municipalities. The research reaffirms the importance of a Public Administration committed to democratic principles, efficiency, and the public interest.

Keywords: Tax enforcement; Efficiency; Extrajudicial collection; Public Administration; STF Theme 1.184.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED	Análise Econômica do Direito
CADIN	Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CF	Constituição Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
CTN	Código Tributário Nacional
EF	Execução Fiscal
GP/CGJ	Gabinete da Presidência / Corregedoria-Geral da Justiça
INSPER	Instituto de Ensino e Pesquisa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LEF	Lei de Execução Fiscal
PAF	Processo Administrativo Fiscal
PEFM	Processo de Execução Fiscal Médio
RE	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TJSC	Tribunal de Justiça de Santa Catarina
UREF	Unidade Regional de Execuções Fiscais Municipais
VEFE	Vara de Execuções Fiscais Estaduais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS ATOS ADMINISTRATIVOS	13
2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	18
2.2.1 Princípio da legalidade	19
2.2.2 Princípio da impessoalidade	20
2.2.3 Princípio da moralidade	20
2.2.4 Princípio da publicidade	20
2.2.5 Princípio da segurança jurídica	21
2.2.6 Princípio da motivação	21
2.2.7 Princípio da razoabilidade	21
2.2.8 Princípio da proporcionalidade	22
2.2.9 Princípio do interesse público	22
2.2.10 Princípio da continuidade dos serviços públicos	23
2.3 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA	23
3 EXECUÇÕES FISCAIS E SEUS OBSTÁCULOS NO BRASIL	28
3.1 A EXECUÇÃO FISCAL SOB O ENFOQUE DA LEI N. 6.830/80	28
3.2 A (IN)EFICIÊNCIA DA JUDICIALIZAÇÃO E OS SEUS CUSTOS	33
3.3 COBRANÇA ADMINISTRATIVA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO	36
4 TEMA 1.184 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO MEDIDA DE DESAFOGAR O JUDICIÁRIO E OS IMPACTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CATARINENSE	41
4.1 O APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO CIVIL COMO DIMENSÃO DO ACESSO À JUSTIÇA	41
4.2 JULGAMENTO DO TEMA 1.184 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O VALOR DA CAUSA COMO REQUISITO PROCESSUAL NAS AÇÕES DE EXECUÇÕES FISCAIS	46
4.3. OS IMPACTOS DO TEMA 1.184 DO STF PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA	51
5 CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS	59

1. INTRODUÇÃO

O objetivo geral do trabalho é verificar se o reconhecimento da ausência de interesse de agir nas execuções fiscais de baixa monta constitui uma alternativa eficiente para a Administração Pública.

A execução fiscal é o instrumento jurídico utilizado pelo Estado para a cobrança coercitiva de créditos tributários e não tributários. Desde a edição do Decreto-Lei n. 960/1938 e, posteriormente, com a promulgação da Lei n. 6.830/1980, buscou-se conferir maior celeridade e efetividade à recuperação da dívida ativa. Contudo, apesar de sua importância histórica, o modelo atual tem se mostrado ineficiente diante da realidade contemporânea, marcada por um elevado volume de execuções fiscais de baixo valor, longos prazos de tramitação e altos custos operacionais.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), até 2023, as execuções fiscais representavam 31% dos processos pendentes no Judiciário, com uma taxa de congestionamento de 87,8% e tempo médio de tramitação superior a sete anos. Esse cenário evidencia não apenas a sobrecarga do sistema judicial, mas também o comprometimento da efetividade na arrecadação pública, especialmente quando os custos do processo superam os valores cobrados.

Nesse contexto, o julgamento do Tema 1.184 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que reconheceu a possibilidade de extinção de execuções fiscais de pequeno valor por ausência de interesse de agir, inaugura um novo paradigma na relação entre Administração Pública, contribuinte e sistema de justiça. A decisão levanta o seguinte problema de pesquisa: a aplicação do Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal atende ao princípio da eficiência na Administração Pública, especialmente a catarinense?

A presente pesquisa parte da hipótese de que sim, pois, ao priorizar meios extrajudiciais mais céleres e menos onerosos, como o protesto da certidão de dívida ativa e a transação tributária, o Estado atua de forma mais racional e econômica, em consonância com o princípio constitucional da eficiência. Por outro lado, não se pode descartar a possibilidade da hipótese contrária, segundo a qual o reconhecimento da ausência de interesse de agir poderia comprometer a função arrecadatória do Estado e a responsabilização dos devedores, especialmente em

contextos de fragilidade fiscal.

Nesta toada, busca-se estudar, em específico, o princípio da eficiência nos atos administrativos; examinar os entraves do modelo atual de execução fiscal; e analisar os impactos da decisão do STF no Estado de Santa Catarina, com ênfase nas medidas adotadas para racionalizar a cobrança da dívida ativa.

Para o presente trabalho será utilizado o método dedutivo, em pesquisas de tipo qualitativa e quantitativa. Para tanto, será empregada a técnica de pesquisa bibliográfica por meio de teses, dissertações, artigos científicos, livros e normas jurídicas. No mais, tem por finalidade examinar os impactos da recente decisão do STF que fixou o tema 1.184 em relação às execuções fiscais de baixo valor e a relação prática com o princípio da eficiência nos atos da Administração Pública, especialmente de Santa Catarina, assim será necessário visualizar os índices de execuções fiscais nos últimos anos, bem como as medidas adotadas pelos órgãos competentes, especialmente a referida decisão da Suprema Corte.

2. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E OS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios, no ordenamento jurídico brasileiro, desempenham funções diversas, mas, sobretudo, possuem como função principal a condução referencial para o intérprete, em que possibilita uma atuação articulada em diferentes âmbitos jurídicos, pois, o seu conteúdo, servindo de bússola, aponta os objetivos e os caminhos a serem seguidos com o fim de obter-se a melhor solução para o caso concreto, alinhado-o aos ideais de justiça (Barroso, 2024, p. 166).

Paulo Bonavides (2001, p. 231) conceitua que “os princípios são a alma e o fundamento de outras normas, sendo que uma vez constitucionalizados, se fazem a chave de todo o sistema normativo”.

Do exposto, percebe-se a importância prática dos princípios para o sistema jurídico pátrio, já que comportam-se como norteadores para as demais normas, bem como para a atuação do operador do direito ou qualquer outro ente, possibilitando a adoção da melhor solução para o caso concreto.

Neste íterim, o presente capítulo tem como objetivo examinar os conceitos de atos administrativos e do princípio da eficiência, bem como a relação entre ambos na prática da Administração Pública. Para isso, o capítulo será dividido em três partes: inicialmente, será apresentada uma abordagem sobre a Administração Pública e os atos administrativos, com seus conceitos, características e classificações; em seguida, serão analisados os princípios que regem a atuação administrativa, com ênfase nos previstos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal; por fim, será aprofundado o estudo do princípio da eficiência, destacando sua evolução, conteúdo e impacto na atuação administrativa.

Como bem esclarecido em linhas anteriores, o principal objetivo deste capítulo é compreender o princípio da eficiência e sua influência prática sobre os atos da administração pública. Todavia, antes de adentrar nesse mérito, é necessário compreender a administração pública e seus atos.

2.1. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS ATOS ADMINISTRATIVOS

Primeiramente, Administração perpassa o significado de apenas prestar serviço e executar, mas engloba o sentido de dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil, em que tanto na Administração Privada

quanto na Pública há uma atividade vinculada a uma vontade, seja individual ou coletiva, mas com uma finalidade, porém, no caso da Pública, a vontade decorre unicamente da lei que fixa a finalidade (Di Pietro, 2024, p. 61).

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024, p. 67), a Administração Pública pode ser entendida “como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos”.

Em contrapartida, em razão do sentido amplo da expressão, Marçal Justen Filho (2024, p. 103) a conceitua sob 3 (três) enfoques, o objetivo, o funcional e o subjetivo, em que no primeiro é entendida como o aglomerado de bens e direitos intrínsecos ao desempenho da função administrativa; no segundo, é compreendida como uma atividade, que dentro da esfera estatal, contrapõe-se ao exercício judicial, legislativo e de controle; e no terceiro, a expressão consigna as diversas pessoas e organizações que são designadas para exercer funções administrativas do Estado, não somente indivíduos e empresas, mas também órgãos e estruturas estatais que não possuem personalidade jurídica autônoma.

Desse modo, a expressão “Administração Pública” engloba não apenas o Poder Executivo, mas também o Judiciário e Legislativo, pois abrange os entes e sujeitos estatais que desempenham funções administrativas, mesmo que de forma indireta ou acessória (Justen Filho, 2024, p. 103).

Assim, as funções administrativas são exercidas por diversos sujeitos de direito e seus respectivos órgãos, que atuam conjuntamente, exteriorizando a vontade do ente estatal e integrando a Administração Direta ou Indireta.

A Administração Direta representa a estrutura central dos entes estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Já a Administração Indireta é composta por entidades periféricas, como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista (Alves, 2024, p. 16).

Nesse panorama, o Estado, por sua vez, possui competência para desenvolver inúmeras atividades para atingir os fins determinados. Dessa forma, seus agentes, na qualidade de prepostos, estão imbuídos de prerrogativas indispensáveis à consecução dos fins públicos, constituindo, assim, os poderes administrativos. Contudo, ao mesmo tempo em que confere poderes, há também a imposição de deveres àqueles que atuam em nome do Poder Público e executam as atividades administrativas (Carvalho Filho, 2024, p. 39).

Desse modo, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2024, p. 39), dos poderes conferidos aos agentes do Poder Público emanam duas ordens: são irrenunciáveis e devem ser exercidos obrigatoriamente por seus titulares. Assim, surge o denominado “poder-dever de agir”, o qual não se admite a inércia do administrador, de modo que a omissão configura-se como ilegal, todavia, a sua atuação deve-se estar em conformidade com a lei.

Nessa toada, considerando que os poderes são os instrumentos aptos a fazer valer a supremacia do interesse público, a doutrina clássica elenca como principais poderes o normativo, o disciplinar, os decorrentes de hierarquia e o de polícia. Há, ainda, doutrinadores que defendem a existência dos poderes discricionário e vinculado.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2024, p. 101), os chamados poderes discricionário e vinculado não existem como poderes autônomos, sendo, quando muito, atributos de outros poderes ou competências da Administração. No mesmo norte, entende Bruno Betti (2024, p. 119), segundo o qual, a vinculação e a discricionariedade estão ligados aos atos administrativos.

De mais a mais, necessário se faz conceituar os referidos poderes. Primeiramente, o poder normativo, também chamado de regulamentador, decorre da função da Administração Pública em editar atos com efeitos gerais e abstratos, como decretos regulamentares, instruções normativas, regimentos, resoluções e deliberações, a fim de complementar as leis e permitir a sua efetiva aplicação.

Betti (2024, p. 122) assim leciona:

Veja que a prerrogativa do Poder Público consiste em regulamentar e complementar a lei; dessa forma, não pode a Administração inovar a ordem jurídica, criando algo que a lei não autorizou. Caso assim proceda, a Administração invadirá competência do Poder Legislativo, atuando, portanto, com abuso de poder regulamentar.

O poder disciplinar atribui à Administração Pública a competência para apurar as infrações cometidas no exercício da função administrativa e aplicar as penalidades cabíveis, de modo que, quando da ciência da irregularidade no serviço por parte da autoridade administrativa, este tem o dever de instaurar o procedimento adequado e, se for o caso, aplicar a pena cabível, sob pena de incorrer em crime de condescendência criminosa previsto no art. 320 do Código Penal (Nohara, 2024, p. 100).

Ademais, o poder hierárquico tem por objetivo a organização

administrativa por meio da distribuição de competências e hierarquia, de maneira que permita a atuação isonômica e hierarquizada dos agentes públicos. Possibilita, ainda, ordenar e rever a atuação dos agentes de determinado órgão (Betti, 2024, p. 119).

Destaca-se que, no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo, não existe hierarquia no que diz respeito às suas funções institucionais. Isso porque, no primeiro, as instâncias atuam de forma independente dentro de suas competências, exceto no que concerne ao julgados de matéria constitucional do STF com efeito vinculante. No segundo, a distribuição de competências se faz de forma a manter total independência funcional entre as Casas (Di Pietro, 2024, p. 106).

Quanto ao poder de polícia, por sua vez, nas palavras de Di Pietro (2024, p. 132), “é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público”.

Mais amplamente, o art. 78 do Código Tributário Nacional (CTN) conceitua o referido poder da seguinte forma:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (Brasil, 1966).

Carvalho Filho (2024, p. 65) conceitua-o como a autoridade conferida pelo direito público, fundamentada na lei, que permite à Administração Pública limitar o uso e a fruição da liberdade e da propriedade para beneficiar o interesse coletivo.

Dito isso, o Estado no cumprimento de suas atribuições, visando atender o interesse público, produz os chamados atos administrativos, os quais competem a qualquer Poder no uso de atribuições administrativas, especialmente o Poder Executivo.

No entanto, para melhor compreensão do conteúdo deste capítulo, compete distinguir alguns conceitos, como o de fatos administrativos, o qual possui a ideia de um acontecimento material, um evento previsto em lei, que passa a produzir efeitos na seara do direito administrativo, entretanto, se não produzir efeito jurídico, ele é chamado de fato da Administração (Di Pietro, 2024, p. 201).

Há, por conseguinte, os chamados atos da administração, que segundo Carvalho Filho (2024, p. 86), possui um sentido amplo e indica todo e qualquer ato

que provenha dos múltiplos órgãos que compõem o sistema administrativo em qualquer dos Poderes, de modo que em seu bojo há a presença de atos que não configuram-se como atos administrativos típicos.

Dentre os atos da Administração estão: os atos de direito privado, como doação, permuta, compra e venda; os atos materiais, em que não possuem manifestação de vontade, mas apenas execução, como apreensão de mercadoria; atos de conhecimento, que também não expressam vontade e não produzem efeitos jurídicos, como certidões; atos políticos; contratos; atos normativos; e atos administrativos propriamente ditos (Di Pietro, 2024, p. 201).

Destarte, em relação ao ato administrativo, Di Pietro (2024, p. 201) pontua que geralmente é conceituado sob dois aspectos, o subjetivo e o objetivo. No primeiro, o ato administrativo é aquele que ditam os órgãos administrativos, excluindo-se os atos decorrentes dos que compõem o Legislativo e o Judiciário, ainda que possuam a mesma natureza, porém, incluem-se os atos da Administração pelo simples fato de serem emanados de órgãos administrativos.

No segundo, ao revés, seria somente aquele ato praticado no exercício concreto da função administrativa, seja ele emanado pelos órgãos administrativos ou pelos órgãos judiciais e legislativos. Contudo, Di Pietro (2024, p. 205) o conceitua como “a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário”.

No mesmo norte, entende Carvalho Filho (2024, p. 88), que para a caracterização do ato administrativo, em primeiro lugar, é imprescindível que a vontade provenha de um agente da Administração Pública ou de alguém que possua prerrogativas desta. Após isso, seu conteúdo deverá possibilitar a produção de efeitos jurídicos com finalidade pública. Por fim, toda essa categoria de atos deve ser essencialmente regida pelo direito público.

Como características, os atos administrativos possuem a presunção de legitimidade e veracidade, presumindo-se válidos até prova em contrário; a imperatividade, impondo obrigações aos administrados mesmo que não haja concordância; a autoexecutoriedade, em que a Administração Pública pode executar diretamente seus atos, sem necessidade de autorização judicial; e a tipicidade, que devem estar previstos em lei. Há autores que entendem que a coercibilidade e exigibilidade são também atributos (Carvalho Filho, 2024, p. 88).

Por fim, a finalidade do ato administrativo é o efeito jurídico mediato que produz, sendo o interesse público a finalidade que deve ser alcançada. Divide-se, segundo Bruno Betti (2024, p. 159), em geral, que é sempre a satisfação do interesse público; e em específica, que se refere ao que a lei elegeu.

Do exposto, nota-se que a Administração Pública desempenha um papel crucial na organização e funcionamento do Estado, sendo responsável pela execução das políticas públicas e pela prestação de serviços essenciais à sociedade. Os atos administrativos, como instrumentos dessa atuação, são fundamentais para a concretização das funções administrativas, permitindo a regulação das relações entre o Estado e os cidadãos.

2.2. PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Estado brasileiro organiza-se de acordo com o modelo de Estado moderno, em que há a repartição de competências e atividades em funções denominadas de Poder Executivo, Legislativo e Judiciário. Tais Poderes agregam atividades e competências visivelmente delimitadas, contudo, possuem atribuições comuns, unificadas pela ideia e pela forma de Administração Pública, que norteia todo o Estado (Branco; Mendes, 2024, p. 976).

A atividade administrativa, atribuída aos três poderes, rege-se por um conjunto de normas que dão base à Administração Pública e estruturam este sistema positivo infraconstitucional, aplicável a qualquer dos três poderes. Porém, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além das normas, consagrou princípios constitucionais fundamentais para a Administração Pública federal, estadual e municipal (Branco; Mendes, 2024, p. 976).

Para Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Ferreira Mendes (2024, p. 976), à Constituição do Brasil de 1988, ao trazer em seu bojo princípios específicos que se submetem à Administração Pública Direta e Indireta, trouxe inovação se comparada com as anteriores e com a de outros países, como Espanha e Portugal.

Assim, em seu art. 37, *caput*, a Constituição destacou os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e da eficiência (Brasil, 1988). Além disso, a Lei n. 9.784/99, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, em complemento, trouxe em seu texto, especificamente em seu art. 2º, outros princípios, quais sejam, os

princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência (Brasil, 1999).

Há outros princípios, que decorrentes da previsão constitucional, estão previstos em diversas leis e norteiam o processo ao qual estão vinculados, tal como ocorreu com a Lei n. 8.666/93 e agora se repete na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/21), bem como ocorreu com a Lei n. 8.987/25, sobre concessão e permissão de serviço público (Di Pietro, 2024, p. 77).

Assim, para a doutrina pátria, conforme preceitua Carvalho Filho (2024, p. 15), os princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram a atuação da Administração Pública. Para Bruno Betti (2024, p. 13), “eles são os pilares que sustentam a estrutura normativa de uma sociedade, orientando a interpretação e aplicação das leis”.

De mais a mais, considerando os inúmeros princípios presentes no ordenamento jurídico, serão aqui analisados os princípios constitucionais e legais supramencionados, além de outros que se fizerem necessários, mesmo que implícitos no Estado de Direito, mas que norteiam a atuação prática da Administração.

2.2.1. Princípio da legalidade

O princípio da legalidade, presente em outras Constituições brasileiras, torna a lei como instrumento de proteção das liberdades individuais, que permitiu a formação de um Estado de Direito oposto ao Estado absolutista ou ao Estado de Polícia. Assim, opõe-se a qualquer tipo de autoritarismo e exacerbação dos governantes, imperando, em um Estado de Direito, o governo das leis, conforme lecionam os juristas Paulo Gonet Branco e Gilmar Mendes (2024, p. 980)

Desse modo, entende-se que não há poder acima da lei e todo o Direito está alicerçado sobre o princípio da legalidade. Logo, enquanto no Direito Penal funda-se no princípio previsto no art. 5º, XXXIX, da CF/88 de que não há crime sem lei anterior, nem pena sem prévia cominação legal (*nullum crimen nulla poena sine lege*), no Direito Administrativo, só é permitido agir de acordo com a previsão legal, ou seja, do que está autorizado em lei (Branco; Mendes, 2024, p. 980).

2.2.2. Princípio da impessoalidade

Referido princípio tem por objetivo igualar o tratamento da Administração Pública em relação aos administrados, assemelhando-se com o princípio da isonomia. Contudo, entende Carvalho Filho (2024, p. 17), que para que haja uma verdadeira impessoalidade, a Administração deve voltar-se inteiramente para o interesse público, sendo-lhe vedado, tão logo, que os interesses individuais ou particulares sejam favorecidos em detrimento de outros e prejudicados alguns para favorecimento de outros.

Portanto, a Administração deve ser impessoal, de modo que não deve atuar para favorecimento de alguns poucos ou de apenas um indivíduo, sob pena de desvio de finalidade.

2.2.3. Princípio da moralidade

Este princípio impõe que o administrador não se abstenha dos preceitos éticos em suas condutas, distinguindo o que seria honesto e desonesto, averiguando, também, os critérios de conveniência, oportunidade e justiça (Branco; Mendes, 2024, p. 994).

O reconhecimento de tal princípio significa a atribuição de uma dimensão ética a determinado ato formalmente jurídico, não abandonando o conhecimento jurídico. De todo o modo, para funcionar como parâmetro de controle do ato administrativo, deve estar aliado a outros princípios fundamentais (Branco; Mendes, 2024, p. 994).

2.2.4. Princípio da publicidade

Ligado ao direito de informação dos cidadãos e ao dever de transparência do Estado, o princípio da publicidade garante a participação e controle social da sociedade, bem como uma atuação administrativa clara e transparente (Branco; Mendes, 2024, p. 997).

Desse modo, qualquer pessoa interessada, devidamente identificada, pode solicitar informações de interesse público perante as entidades públicas ou privadas,

exceto se as informações forem de cunho sigiloso ou relacionadas à intimidade de terceiros.

2.2.5. Princípio da segurança jurídica

O princípio em tela tem por escopo evitar que situações jurídicas fiquem constantemente instáveis, o que claramente gera insegurança e preocupações entre os cidadãos.

Segundo entende Carvalho Filho (2024, p. 32), tal princípio possui dois vetores básicos quanto às perspectivas dos administrados. De um lado, a perspectiva de certeza, que indica o conhecimento seguro das normas e atividades jurídicas, e, do outro lado, a perspectiva de estabilidade, por meio da qual se propaga a ideia de fortalecer as ações administrativas e se propõe a criação de novos mecanismos de defesa para o administrado, incluindo alguns deles, como o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, mais comuns no direito privado.

A segurança jurídica pode se manifestar positivamente, através da certeza da norma, e negativamente, pela proibição da arbitrariedade, pois, o que se pretende é que o cidadão não seja surpreendido ou agravado pela mudança repentina de comportamento da Administração, sem o mínimo respeito às situações formadas e consolidadas no passado (Carvalho Filho, 2024, p. 32).

2.2.6. Princípio da motivação

Com base nesse princípio, a Administração Pública deve indicar os fundamentos de fato e de direito nas decisões que tomar. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, pois é uma formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos (Di Pietro, 2024, p. 92).

2.2.7. Princípio da razoabilidade

O referido princípio tem que ser observado pela Administração à medida que sua conduta se apresente dentro dos padrões de aceitabilidade. Atuando fora, algum vício estará contaminando o comportamento estatal, conforme conceitua José dos Santos Carvalho Filho (2024, p. 35):

Desse modo, quando alguns estudiosos indicam que “a razoabilidade vai se atrelar à congruência lógica entre as situações postas e as decisões administrativas”, parece-nos que a falta da referida congruência viola, na verdade, o princípio da legalidade, porque, no caso, ou há vício nas razões impulsionadoras da vontade, ou o vício estará no objeto desta.

Logo, como bem lançado pelo doutrinador supra, tal princípio implica na atuação prática da Administração Pública e em suas decisões, limitando os excessos e impedindo o benefício particular, sob pena de incorrer em ilicitude.

2.2.8. Princípio da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade baseia-se no controle do excesso de poder, visando limitar atos, decisões e comportamentos de agentes públicos que excedam os limites apropriados, conforme os objetivos da Administração ou dos Poderes do Estado. Isso significa que o Poder Público deve intervir nas atividades sob sua supervisão apenas quando necessário, e essa intervenção deve ser equilibrada, sem excessos e proporcional ao objetivo a ser alcançado (Carvalho Filho, 2024, p. 36).

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade constituem instrumentos de controle dos atos estatais abusivos, independentemente de sua natureza. Ao impor limites claros às ações dos agentes públicos, estes princípios protegem os direitos dos cidadãos e asseguram que as intervenções do Estado sejam sempre necessárias e adequadas ao fim pretendido (Carvalho Filho, 2024, p. 36).

2.2.9. Princípio do interesse público

Este princípio regula a finalidade pela qual as atividades administrativas serão desempenhadas. Determina que o fim último seja o interesse da coletividade e, se não estiver presente tal objetivo, a atuação estará inclinada ao desvio (Carvalho Filho, 2024, p. 38).

Trata-se, essencialmente, da primazia do interesse público. O indivíduo deve ser considerado como parte da sociedade, e seus direitos, em geral, não podem ser equiparados aos direitos coletivos. Observa-se a aplicação do princípio da supremacia do interesse público, por exemplo, na desapropriação, onde o interesse

público prevalece sobre o do proprietário; ou no poder de polícia do Estado, que impõe certas restrições às atividades individuais (Carvalho Filho, 2024, p. 38).

2.2.10. Princípio da continuidade dos serviços públicos

Trata-se de um princípio implícito no ordenamento jurídico, porém, de suma importância o seu entendimento no presente trabalho, o qual guarda estreita pertinência com o princípio da supremacia do interesse público, já que ambos se voltam para o interesse da coletividade.

Os serviços públicos visam atender às demandas dos indivíduos em diversos setores sociais, muitas vezes representando necessidades urgentes e inadiáveis da sociedade. Como consequência, esses serviços não podem ser interrompidos e devem manter sua continuidade normal. Embora esse princípio esteja principalmente relacionado aos serviços públicos, ele se aplica a todas as atividades administrativas, pois o interesse público não é compatível com descontinuidades e paralisações na Administração (Carvalho Filho, 2024, p. 31).

O princípio em estudo, ainda, guarda estreita relação com o princípio da eficiência (objeto do próximo subtítulo), pois, um dos aspectos da qualidade dos serviços é que sejam contínuos e não prejudiquem os usuários.

Embora a continuidade dos serviços públicos deva ser a regra geral, ela não pode ser absoluta. Existem situações específicas que justificam a interrupção temporária desses serviços, como a necessidade de realizar reparos técnicos ou obras para expansão e melhoria (Carvalho Filho, 2024, p. 31).

2.3. O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

Incluído na Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional n. 19/98, o qual já existia em outros ordenamentos jurídicos, reafirma os pressupostos de exercício dos poderes administrativos. A Administração Pública deve ter como foco a obrigatoriedade de ser eficiente (Branco; Mendes, 2024, p. 1000).

O constituinte, quando da inclusão, o deixou como um alerta, uma advertência, de que o Estado prime pela correção e pela competência. Que a Administração Pública preze, não apenas pelos meios empregados ao sucesso, mas também o resultado almejado (Branco; Mendes, 2024, p. 1000).

O princípio da eficiência, princípio basilar de atuação da Administração Pública, determina que os seus atos tenham por base os custos e benefícios, de modo que as decisões não sejam tomadas considerando a onerosidade, excessiva ou não, que acarretará, mas os impactos que trarão na materialização dos direitos fundamentais (Branco; Mendes, 2024, p. 1000).

Segundo os juristas Paulo Gonet Branco e Gilmar Mendes (2024, p. 1000), é crucial entender que o princípio da eficiência deve ser interpretado de forma abrangente, incluindo o dever da Administração Pública de avaliar os custos e benefícios econômicos, sociais, ambientais, entre outros, de suas decisões. Isso não significa que a atividade administrativa deve sempre optar pela alternativa economicamente menos onerosa em todas as situações. O princípio da eficiência exige que a administração considere os diversos impactos de suas ações, promovendo a realização de direitos fundamentais.

Para Di Pietro (2024, p. 94), o princípio da eficiência apresenta dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, de quem se espera o melhor desempenho possível em suas funções para obter os melhores resultados; e quanto à forma de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, também visando alcançar os melhores resultados na prestação dos serviços públicos.

Assim, o princípio da eficiência não visa substituir totalmente a administração burocrática pela gerencial, mas sim complementá-la. A administração burocrática, apesar de algumas limitações, é crucial para assegurar a imparcialidade e transparência nas ações do Estado. Por outro lado, a administração gerencial procura incorporar ao setor público técnicas e ferramentas da gestão empresarial, visando uma administração mais eficiente, ágil e orientada para resultados (Betti, 2024, p. 24).

Portanto, é fundamental destacar que o princípio da eficiência não implica uma substituição completa da administração burocrática pela gerencial, mas sim um aprimoramento da gestão pública, buscando garantir a qualidade dos serviços prestados à sociedade e a otimização dos recursos públicos (Betti, 2024, p. 24).

Para Felipe Dalenogare Alves (2024, p. 61), uma das finalidades do princípio da eficiência é a racionalização da máquina administrativa e a melhoria na prestação dos serviços públicos, otimizando os recursos humanos e financeiros disponíveis. Em outras palavras, busca-se alinhar os meios que a Administração possui aos

resultados que deve entregar à sociedade, produzindo o melhor com o menor custo possível.

Nesse sentido, Marçal Justen Filho (2024, p. 75) leciona que uma das implicações do princípio da eficácia é a necessidade de constante adaptação das soluções práticas adotadas pela Administração Pública. Para cumprir o princípio da eficácia administrativa, é essencial uma avaliação contínua dos objetivos a serem alcançados, das necessidades concretas existentes, dos recursos públicos disponíveis, sejam econômicos ou não, e das soluções técnico-científicas aplicáveis.

A realidade é dinâmica e exige a intervenção contínua dos agentes estatais para evitar a perpetuação de práticas ultrapassadas, que podem ter sido justificáveis no passado, mas que se tornaram obsoletas. Essa necessidade é ainda mais relevante devido ao ritmo acelerado da evolução tecnológica. Há um processo contínuo de inovações, especialmente no campo da informática, que exige a incorporação dessas melhorias na prática administrativa (Justen Filho, 2024, p. 75).

Destaca o autor Justen Filho (2024, p. 75), ainda, que a eficácia administrativa também implica a proibição de seguir soluções burocráticas desnecessárias. A atividade administrativa existe para servir ao cidadão, e a frustração das necessidades coletivas e individuais por motivos formais irrelevantes viola a Constituição. A desburocratização não é uma escolha autônoma ou voluntária, mas uma consequência da proteção constitucional aos direitos fundamentais. Subordinar o exercício de competências administrativas ao cumprimento de requisitos inúteis constitui uma violação de valores protegidos constitucionalmente.

A ideia de eficiência está intrinsecamente ligada com a necessidade de efetivação célere das finalidades públicas elencadas no ordenamento jurídico, visando, acima de tudo, o interesse social, contudo, a interpretação e a aplicação do Direito não podem se afastar das consequências geradas pelas escolhas efetivadas pelas autoridades estatais (Justen Filho, 2024, p. 75).

Ademais, para Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2024, p. 40), a realização dos resultados, sempre que possível, deve ocorrer através de um processo político-participativo com atenção nos seguintes pontos: a) Planejamento: elaboração de planos de ação, orçamento e definição de prioridades, destacando a participação da população por meio de audiências e consultas públicas; b) Execução: implementação de medidas concretas para alcançar os resultados previamente estabelecidos; e c) Controle: os órgãos de controle não devem se

limitar à legalidade formal ao analisar a juridicidade da ação administrativa, devendo considerar os demais princípios e o alcance dos resultados esperados.

Destaca o autor, ainda, que o princípio da eficiência evidencia a estreita relação entre Direito e Economia (Law & Economics), e segundo a Análise Econômica do Direito (AED), a economia, especialmente a microeconomia, deve ser utilizada para solucionar problemas legais, assim, o Direito influencia a Economia. Por isso, as normas jurídicas serão eficientes se forem formuladas e aplicadas considerando suas consequências econômicas (Oliveira, R. C. R., 2024, p. 40).

Todavia, a eficiência não pode ser analisada exclusivamente pela lógica econômica, pois é dever da Administração considerar outros aspectos fundamentais, como a qualidade do serviço, durabilidade, confiabilidade, universalidade etc. (Oliveira, R. C. R., 2024, p. 40).

Logo, a medida administrativa será considerada eficiente quando apresentar, com maior intensidade e com os menores custos possíveis, os resultados esperados. Entretanto, destaca-se que a adoção de medidas de desburocratização, de inovação, de transformação digital e da participação do cidadão, como estabelecido na Lei n. 14.129/2021, trará aumento significativo da eficiência na atuação estatal (Oliveira, R. C. R., 2024, p. 40).

Urge destacar que a burocracia é, sem dúvida, um obstáculo à eficiência na Administração. Para mitigar esse hábito arraigado, oneroso e desnecessário, foi promulgada a Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, que visa promover a desburocratização, dispondo sobre a racionalização de atos e procedimentos administrativos na União e nos demais entes federativos, através da eliminação ou simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou redundantes, cujo incômodo seja maior que o risco de fraude (Brasil, 2018).

Alguns estudiosos defendem que a reforma da Administração deve ser contínua e adaptada às mudanças sociais, e não apenas um evento isolado buscando impacto. Se essa premissa é verdadeira, torna-se ainda mais importante a necessidade de mudança de postura e consciência dos administradores públicos, um processo que, sem dúvida, envolve a transformação dos baixos padrões éticos frequentemente observados em nossa sociedade (Carvalho Filho, 2024, p. 27).

Certamente, a eficiência está intimamente ligada à moralidade social. Além disso, é crucial lembrar que a eficiência também está relacionada a outros princípios

fundamentais da Administração, como legalidade, impessoalidade, moralidade e razoabilidade.

Di Pietro (2024, p. 94) nesse sentido entende:

Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Portanto, a Administração Pública desempenha um papel crucial na organização e funcionamento do Estado, sendo responsável pela execução das políticas públicas e pela prestação de serviços essenciais à sociedade, que o faz por meio de atos administrativos, regulando as relações entre o Estado e os cidadãos. Todavia, é de suma importância que a Administração Pública considere não apenas os aspectos econômicos, mas também os sociais e ambientais na prestação de serviços públicos de excelência. Somente assim será possível assegurar uma gestão eficiente e eficaz dos recursos públicos, atendendo às necessidades da sociedade de maneira equilibrada e sustentável.

No mais, examinadas, assim, em síntese, as fisionomias dos principais princípios que regem a atuação estatal, deduz-se que a função comum a todos eles é promover uma Administração Pública mais eficiente, transparente e respeitosa dos princípios democráticos e do Estado de Direito.

3. EXECUÇÕES FISCAIS E SEUS OBSTÁCULOS NO BRASIL

A execução fiscal no Brasil é um tema de grande relevância, especialmente diante dos desafios enfrentados para a recuperação de créditos tributários e não tributários. Regulamentada pela Lei n. 6.830/1980, conhecida como Lei de Execução Fiscal, estabelece procedimentos específicos para a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, como a inscrição da dívida ativa, a emissão da Certidão de Dívida Ativa (CDA) e a execução judicial propriamente dita (Brasil, 1980).

A referida norma foi promulgada com o objetivo inequívoco e manifesto de conferir celeridade à execução fiscal, instituindo um procedimento especial distinto daquele previsto para a execução forçada de quantia certa, conforme regulado pelo Código de Processo Civil (CPC) (Theodoro Júnior, 2022, p. 31).

Contudo, diversamente do objetivo do legislador à época, a judicialização da execução fiscal no Brasil é marcada por ineficiências que impactam negativamente o sistema judiciário e a arrecadação de tributos, posto que os processos de execução fiscal representam uma parcela significativa dos processos em tramitação, contribuindo para o congestionamento do Judiciário (Theodoro Júnior, 2022, p. 31).

Diante desse contexto, o presente capítulo tem por escopo analisar a execução fiscal sob três perspectivas complementares: inicialmente, será abordada a execução fiscal sob o enfoque da Lei n. 6.830/80, com destaque para seus principais dispositivos e implicações práticas; em seguida, discute-se acerca da eficiência da judicialização e os seus custos, evidenciando os entraves enfrentados pelo Poder Judiciário e pela Fazenda Pública; por fim, será explorada a cobrança administrativa do crédito tributário, como alternativa extrajudicial que visa conferir maior efetividade à recuperação dos créditos públicos.

3.1. A EXECUÇÃO FISCAL SOB O ENFOQUE DA LEI N. 6.830/80

Em face da inadimplência voluntária da obrigação, seja tributária ou não, incumbe ao Poder Executivo proceder à recuperação da dívida ativa, que, segundo o art. 201 do Código Tributário Nacional (CTN), é assim definida:

Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular (Brasil, 1966).

De forma mais abrangente, o § 2º do art. 39 da Lei n. 4.320/1964 (Brasil, 1964) apresenta um elenco detalhado do que constitui a dívida ativa, tanto tributária quanto não tributária, conforme segue:

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais (Brasil, 1964).

Desse modo, destaca Eduardo Muniz M. Cavalcanti (2022, p. 73) que a Dívida Ativa representa um crédito a favor da Fazenda Pública, podendo ser de natureza tributária ou não, originado de obrigações impostas por lei ou determinadas por contrato. Este crédito pode derivar de imposições legais relacionadas a tributos e seus consectários, denominados Dívida Ativa tributária. Além disso, pode ter origem em multas decorrentes do exercício do poder de polícia, multas contratuais, sentenças condenatórias penais, reposições ou restituições ao Erário, e preços por serviços prestados pelo Estado, sendo todas essas classificadas como Dívida Ativa não tributária.

Para uma análise mais aprofundada do instituto, é pertinente destacar que, teoricamente, as receitas públicas se dividem em "derivadas" e "originárias". Para Cleucio Santos Nunes (2024, p. 380), as primeiras são caracterizadas pela obrigação imposta por lei, como tributos e multas, enquanto as segundas provêm de relações negociais com o Poder Público, classificando-se como "patrimoniais" ou "comerciais".

Frisa-se, ainda, que receitas e créditos compartilham a característica de se referirem a recursos financeiros. A legislação distingue o crédito conforme a Fazenda Pública o tenha recebido ou não. No primeiro caso, o crédito é registrado como receita do exercício de sua arrecadação, conforme o *caput* do art. 39 da Lei n. 4.320/1964. Quando o crédito não é pago e sua liquidez e certeza são apuradas, ele é inscrito como dívida ativa da Fazenda Pública. A "receita" pode representar um aspecto meramente financeiro, constituído pela previsão ou efetivo recebimento do

crédito pelo Poder Público. O "crédito", por sua vez, possui uma conotação jurídica, indicando o "direito" ao recebimento de determinada receita (Nunes, 2024, p. 381).

Assim, segundo Nunes (2024, p. 381), ao mencionar "crédito", entende-se que a lei presume uma obrigação pecuniária, compulsória ou voluntária. Caso a obrigação não seja cumprida, após a apuração da liquidez e certeza da dívida, o crédito é classificado como "dívida ativa". Se o valor do crédito for pago, tem-se receita paga, não dívida ativa.

A inscrição do crédito tributário na dívida ativa é uma exigência da sistemática do orçamento público, uma vez que a dívida ativa figura como uma das previsões de receita da Administração. Tal inscrição caracteriza-se pelo crédito tributário constituído, sobre o qual não devem mais subsistir discussões de ordem administrativa (Nunes, 2024, p. 381).

Nesse sentido, a Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980, conhecida como a Lei de Execução Fiscal, ou, simplesmente, LEF, dispõe sobre o procedimento judicial para cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública, conforme clara disposição em seu preâmbulo.

Ao mencionar "cobrança judicial", não se faz referência à ação de cobrança como uma ação de conhecimento destinada à formação de um título executivo judicial consubstanciado em sentença condenatória. Diferentemente, prevê-se a constituição, pela própria Fazenda Pública, de um título executivo extrajudicial, com base no qual se deduzirá a pretensão de cobrança, no sentido de buscar a satisfação compulsória, do montante devido, ou seja, a execução (Paulsen; Ávila; Sliwk, 2018, p. 346).

É precisamente pelo fato de a Lei n. 6.830/80 dispor sobre o procedimento especial de execução dos créditos da Fazenda Pública que esta legislação é comumente denominada Lei de Execução Fiscal (LEF) (Paulsen; Ávila; Sliwk, 2018, p. 346).

Ademais, afirmam os autos André M. Moreira e Breno S. Galdino (2020, p. 131) que a origem do instituto da execução fiscal pode ser atribuída à edição do Decreto-Lei nº 960/1938, o primeiro ato normativo a tratar, de forma sistemática, do processo de execução da dívida ativa. Os procedimentos delineados no referido diploma legal destinavam-se à cobrança judicial dos créditos oriundos de impostos, taxas, contribuições, multas de qualquer natureza, foros, laudêmios e alugueres.

O Decreto-Lei nº 960/1938 permaneceu como a principal fonte legal da execução fiscal até a promulgação do Código de Processo Civil de 1973, o qual incluiu a certidão de dívida ativa como título executivo extrajudicial em sua sistemática, conforme disposto no Livro II. Contudo, é importante destacar que o CPC/73 substituiu apenas a parte processual do decreto-lei, mantendo-se válidas as disposições materiais do diploma anterior, como as definições de dívida ativa e os requisitos da certidão de dívida ativa, que não eram regulados pelo Código de Processo Civil (Moreira; Galdino, 2020, p. 132).

Com o intuito de unificar os aspectos gerais e específicos da execução fiscal em um único ato normativo, foi promulgada, em 1980, a Lei nº 6.830, em que se introduziu diversas inovações, ampliando o alcance do termo "dívida ativa" e estabelecendo novos procedimentos expropriatórios. A partir de então, o CPC/73 passou a ser aplicado apenas subsidiariamente às execuções fiscais, regulando pontos não tratados pela lei especial (Moreira; Galdino, 2020, p. 132).

Nos dias atuais, a propósito, apesar de ser regulada pela Lei 6.830/80, a execução fiscal também se submete às normas do Código de Processo Civil vigente (CPC/15). Isso inclui tanto as disposições gerais sobre execuções, desde que não entrem em conflito com a LEF, quanto às normas processuais gerais, na medida em que sejam compatíveis com a natureza específica do processo de execução (Machado Segundo, 2024, p. 192).

De mais a mais, se a Lei n. 6.830/1980 visa regulamentar a cobrança judicial dos créditos da Fazenda Pública inscritos em Dívida Ativa, é essencial definir "Fazenda Pública" conforme a lei, de modo que a Fazenda Pública, legitimada à execução fiscal, é o Estado sob o prisma financeiro, ou seja, o Erário, o Fisco, o Tesouro Público. Além disso, a expressão Fazenda Pública, sem qualificativos, abrange todos os entes políticos: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas respectivas Autarquias (Theodoro Júnior, 2022, p. 51).

Isto posto, o polo ativo da execução fiscal é ocupado pelo exequente (credor), representado pela respectiva Fazenda Pública, que atua na cobrança dos créditos tributários da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e suas autarquias. No polo passivo encontra-se o executado (devedor), que pode ser o contribuinte, responsável ou substituto, bem como garantidores e sucessores. Em determinados casos, durante o curso da ação, é possível o redirecionamento da

execução para terceiros que possam legalmente responder pela dívida (Abraham, 2024, p. 457).

Em regra, a execução será proposta no domicílio do executado, em uma Vara de Fazenda Pública, quando disponível, e a competência para processar e julgar a execução da Dívida Ativa da Fazenda é exclusiva, não sendo compartilhada com outros juízos, como os de falência, concordata (recuperação judicial), liquidação, insolvência ou inventário. Além disso, a execução fiscal não é interrompida, portanto, a execução não está sujeita aos chamados “juízos universais” (Abraham, 2024, p. 457).

Por conseguinte, iniciando-se de um título líquido, certo e exigível, equiparado pela legislação à sentença condenatória transitada em julgado, e na ausência de embargos do executado dentro do prazo legal, a execução fiscal prosseguirá de forma regular até os atos finais de expropriação dos bens penhorados e a satisfação do crédito do exequente, sem que seja necessária uma sentença para julgar o pedido da Fazenda Pública. Trata-se de um processo de realização, e não de definição (Theodoro Júnior, 2022, p. 37).

A execução parte de uma petição inicial que dispensa as exigências do art. 319 do CPC/15 e contém, apenas, I - o Juiz a quem é dirigida; II - o pedido; e III - o requerimento para a citação (art. 6º da Lei n. 6.830/80). Requer-se, ainda, que seja a inicial acompanhada pela CDA, a qual determinará o valor da causa (Brasil, 1980).

Ademais, pelo CPC/15, a citação é ato que tem a eficácia de interromper a prescrição, todavia, a LEF, em seu art. 8º, § 2º, dispõe que, nas execuções, o despacho que ordenar a citação interrompe a prescrição. E caso não encontrado o devedor ou bens a penhorar, será suspensa a execução pelo prazo de 1 (um) ano e, nesse caso, não correrá o prazo da prescrição, conforme disciplina o art. 40 da lei em comento (Brasil, 1980).

Findo o prazo acima mencionado, e não encontrado o devedor ou bens, será determinado o arquivamento dos autos. Nesse ínterim, o legislador, por meio da Lei n. 11.051/2004, inseriu o § 4º no art. 40, para que o juiz, de ofício, possa reconhecer a ocorrência da prescrição, quando for o caso.

Sobre o tema, entende Humberto Theodoro Júnior (2022, p. 216) que o legislador almejou que, mesmo na ausência de citação do devedor, a dívida fiscal adquirisse caráter imprescritível, pelo simples fato de ser instaurada a execução judicial, sem que fosse necessária a ciência do devedor. Tal disposição configurava,

segundo ele, uma afronta aos princípios jurídicos contemporâneos relativos à prescrição dos direitos creditórios.

No ponto, entre as disposições previstas no dispositivo especial, estas são as que merecem especial atenção para melhor compreensão do presente trabalho, especialmente quanto aos privilégios concedidos à Fazenda para persecução do débito exequendo.

3.2. A (IN)EFICIÊNCIA DA JUDICIALIZAÇÃO E OS SEUS CUSTOS

O dever de arrecadar tributos, de maneira natural e sequencial, impõe a adoção de todas as medidas indispensáveis para assegurar o cumprimento da obrigação, abrangendo desde a fiscalização tributária até a utilização de instrumentos judiciais e extrajudiciais para a cobrança dessas obrigações inadimplidas, conforme as condições estipuladas pela lei. Nesse contexto, a execução fiscal emerge na atividade financeira e tributária do Estado como um instrumento jurídico-processual destinado a concretizar o dever de arrecadar receitas (Oliveira, L. S. P., 2024, p. 353).

Ainda, entende o autor Paiva Oliveira (2024, p. 353) que a execução fiscal, conforme as práticas vigentes, não se revela como um mecanismo eficaz de arrecadação de valores pelo Estado. No entanto, a atuação seletiva e estratégica possui o potencial de impactar significativamente na melhoria desse panorama.

Isso porque, há anos, o relatório "Justiça em Números", elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tem identificado as execuções fiscais como o principal entrave do Poder Judiciário. Este documento constitui uma radiografia abrangente e detalhada do sistema judiciário brasileiro, fornecendo informações minuciosas sobre o volume de demandas, bem como o desempenho dos órgãos que compõem o Judiciário (Feijó; Saraiva, 2024, p. 612).

Segundo dados levantados pelo CNJ (2024, p. 22), "as execuções fiscais correspondem a 31% de todos os casos pendentes na Justiça e a 59% do total das execuções pendentes". Ainda, extrai-se do relatório que a taxa de congestionamento é de 87,8% e o tempo médio de tramitação alcança os 7 anos e 9 meses.

Os tribunais de Justiça Trabalhista apresentam os maiores indicadores de tempo de tramitação dos processos de execução fiscal, com uma média de 12 anos e 5 meses. Em comparação, a Justiça Estadual tem uma média de 7 anos e 2

meses, a Justiça Federal 10 anos e 11 meses, e a Justiça Eleitoral 6 anos e 10 meses (Brasil, 2024, p. 211).

O principal impacto das execuções fiscais está na Justiça Estadual, que, em 2024, contava com 86% em seu acervo geral, enquanto no primeiro grau contava com 34%. Destaca, ainda, o relatório “Justiça em Números”, que das 26,4 milhões de execuções fiscais pendentes, 12,8 milhões (48,5%) estão na Justiça Estadual de São Paulo; 3,3 milhões (12,4%) estão no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro; e 1,6 milhão (6,1%) no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (SP/MT) (Brasil, 2024, p. 205).

Da análise dos dados, verifica-se que o congestionamento das execuções fiscais causa um efeito cascata, influenciando, significativamente, no percentual dos demais processos, pois, ao desconsiderar os processos de execução fiscal, o tempo médio de tramitação do processo baixado sairia de 4 anos e 3 meses para 3 anos e 1 mês (Brasil, 2024, 211).

É evidente que a execução fiscal desempenha um papel crucial na arrecadação de tributos pelo Estado, mas enfrenta desafios significativos que comprometem sua eficácia. A elevada taxa de congestionamento e o longo tempo de tramitação dos processos de execução fiscal destacam a necessidade de reformas e estratégias mais eficientes.

Constata-se que, ao longo dos anos, as execuções fiscais transformaram-se em um instrumento totalmente anacrônico para a recuperação dos créditos tributários e contribuem significativamente para o agravamento do congestionamento do Poder Judiciário, abarrotando-o com litígios não solucionados (Moreira; Galdino, 2020, p. 136).

Aliado a isso, segundo Moreira e Galdino (2020, p. 136), as maiores causas de extinção dos processos de execução fiscal, no âmbito da União, incluem a prescrição, a decadência, a remissão ou até mesmo o cancelamento da inscrição de débito. Em tais circunstâncias, ainda que o processo executivo tenha sido instaurado, seu desfecho ocorre sem que se obtenha a quitação do débito tributário e, ainda, os custos comumente superam o próprio valor cobrado.

Ademais, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) apurou que o custo unitário da execução fiscal na Justiça Federal, no ano de 2009, alcançou a cifra de R\$ 4.368,00. Este montante, contudo, não abrange os custos associados aos Procuradores da Fazenda Nacional, seus servidores, estagiários e terceirizados,

atividades cartorárias, laudos técnicos elaborados, defensores públicos constituídos, bem como a atividade integrada dos órgãos administrativos da Receita (Brasil, 2011, p. 34).

Embora o estudo tenha sido realizado há mais de uma década, ele permanece até o presente momento fornecendo dados, ainda que desatualizados, de grande relevância para um diagnóstico preciso dos custos estatais na promoção da tutela do direito de crédito tributário da Fazenda Pública (Feijó; Saraiva, 2024, p. 614).

No mais, no que tange à citação, o estudo revela diferentes taxas de sucesso conforme as modalidades empregadas nas execuções fiscais. Todas apresentam percentuais de êxito bastante similares, situando-se em torno de metade das tentativas de citação. A citação por Aviso de Recebimento (AR) obtém êxito em 46,2%, enquanto a realizada por oficial de justiça atinge 47,1%, e a por edital, 53,8% (Brasil, 2011, p. 21).

Dos devedores citados, poucos são os que procuram apresentar defesa no executivo fiscal. Em apenas 4,4% dos processos de execução fiscal ocorre algum tipo de objeção de preexecutividade, e somente 6,4% dos devedores opõem embargos à execução (Brasil, 2011, p. 21).

Em relação ao tempo de tramitação na Justiça Federal, à época constatou-se que o tempo médio era de 8 anos, 2 meses e 9 dias, que se comparado ao apresentado pelo CNJ em 2024, vê-se que há certa diferença, uma vez que atualmente o tempo médio aproxima-se dos 10 anos e 11 meses.

Segundo Feijó e Saraiva (2024, p. 618), em análise aos dados apresentados, embora as execuções fiscais enfrentem diversos desafios, o estudo revelou um grau de sucesso relativamente alto. Aproximadamente 33,9% dos casos são encerrados devido ao pagamento integral da dívida tributária, enquanto 27,7% são baixados por prescrição ou decadência.

Ao fim, concluiu o IPEA que o orçamento da Justiça Federal no primeiro grau tinha um custo diário de R\$ 13,5 milhões, com o custo médio de um processo em 2009 sendo de R\$ 1,58 por dia. Consequentemente, o custo médio total estimado de um Processo de Execução Fiscal Médio (PEFM) era de R\$ 4.685,39. Excluindo os custos com o processamento de embargos e recursos, esse valor reduz-se para R\$ 4.368,00 (Brasil, 2011, p. 25 e 26).

Todavia, os valores mencionados, apesar do esforço e da metodologia adotada pelo Instituto, não refletem a realidade. Isso porque, além dos custos do Poder Judiciário com a execução fiscal, há os custos associados aos patrocinadores das execuções promovidas pela União, ou seja, os custos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Estes não foram considerados no estudo e aumentam significativamente essa avaliação, visto que a Procuradoria é uma entidade estatal mantida pelo orçamento da União (Feijó; Saraiva, 2024, p. 619).

Mais recentemente, em 2022, novo estudo encomendado pelo CNJ ao Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), apresentou novos dados e concluiu que o sistema de cobrança de créditos tributários por meio de execução fiscal é extremamente ineficaz, levando em conta tanto o reduzido percentual de débitos garantidos quanto o baixo índice de extinção das execuções pela satisfação do débito, especialmente nos casos em que há indisponibilidade de bens (Brasil, 2022, p. 273).

Em complemento, acrescentou:

Considerando, ainda, a expressividade das execuções fiscais na composição do estoque processual no período abrangido pela pesquisa, pode-se concluir que o modelo de cobrança por execução fiscal é uma das causas do elevado contencioso judicial tributário (Brasil, 2022, p. 273).

Do exposto, evidente que a adoção do rito especial para cobrança dos tributos fiscais não tem demonstrado ser o meio mais eficaz há anos, considerando o tempo médio de tramitação do processo executivo e os custos acima do valor efetivamente arrecadado. Vislumbra-se, ademais, que o ajuizamento excessivo das dívidas tributárias têm fragilizado a atuação do Poder Judiciário num todo, posto que tem sobrecarregado o seu acervo.

3.3. COBRANÇA ADMINISTRATIVA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

Conforme delineado anteriormente, a Administração Pública deve alinhar-se ao princípio da eficiência em sua atuação, visando alcançar, de maneira equilibrada e sustentável, os objetivos a que se destina. Na esfera tributária, não sendo diferente, esse princípio deve constituir um dos pilares da política pública tributária nacional e da política judiciária voltada à resolução eficaz de conflitos. Sob essa perspectiva, a consensualidade, no contexto tributário, emerge como um remédio viável para combater a patologia da litigância tributária (Rennó, 2021, p. 55).

Para Gabriela Machado Rennó (2021, p. 55), a judicialização não deve constituir o único meio de resolução de litígios tributários, conforme evidenciado pelos problemas estruturais no Judiciário, decorrentes de lides morosas e infrutíferas envolvendo a persecução do crédito tributário. A transformação do paradigma entre fisco e contribuinte é imprescindível para a mudança de postura fazendária e a consequente diminuição dos conflitos.

Nesse sentido, mister se faz discorrer sobre o processo administrativo fiscal, de caráter essencialmente procedimental, que culmina no lançamento e na constituição definitiva do crédito, bem como na aplicação da penalidade, cujo delineamento processual, formado pela relação entre o fisco e o contribuinte, é efetivamente obtido com a notificação deste, seja pela adoção de medidas para a satisfação do crédito ou pela resistência do contribuinte, mediante a utilização dos incidentes impugnativos ou recursais previstos na norma (Cavalcanti, 2022, p. 118).

Esta etapa do contencioso administrativo é caracterizada pela gratuidade, o que tem levado observatórios de pesquisa a indicarem um incentivo à litigância administrativa por parte dos contribuintes, sobretudo devido ao baixo custo, dada a ausência de exigência de depósito ou garantia do crédito tributário, anteriormente exigido, bem como da cobrança de custas processuais; e da obrigatoriedade de representação por meio de advogado (Cavalcanti, 2022, p. 118).

O Processo Administrativo Fiscal (PAF) representa, portanto, a organização de atos vinculados através dos quais a Administração Pública exerce seu poder de tributar, visando conferir legitimidade e precisão à cobrança de seus créditos. Este instrumento é utilizado, essencialmente, para a constituição definitiva do crédito fiscal ou para a aplicação de penalidades, mediante procedimentos que buscam identificar a norma aplicável e delimitar a obrigação tributária, o fato gerador e o sujeito passivo (Cavalcanti, 2022, p. 119).

A Lei Federal n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, regula o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Particularmente sobre o Processo Administrativo Tributário o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972, regulamenta-o em relação à exigência de créditos tributários da União.

No Estado de Santa Catarina, existe uma norma que regulamenta o Processo Administrativo Tributário, trata-se da Lei Complementar n. 465, de 3 de dezembro de 2009, que substituiu o Conselho Estadual de Contribuintes pelo Tribunal Administrativo Tributário, com a finalidade de julgar, em instância administrativa, os

litígios fiscais decorrentes da aplicação da legislação tributária estadual, conforme disposto no art. 1º (Oliveira, W. L., 2023, p. 162).

Nesse contexto, Weber Luiz de Oliveira (2023, p. 161 e 162) defende que o PAF proporciona segurança jurídica aos administrados, ao impedir que o poder estatal atue fora dos parâmetros estabelecidos para a resolução de conflitos. Esse processo permite a fiscalização dos atos administrativos não apenas pelo interessado ou por terceiros, mas também, e principalmente, pelo Poder Judiciário, caso seja acionado para controlar a atuação administrativa.

Verifica-se que a cobrança administrativa do débito tributário permite a recuperação de valores devidos por contribuintes de maneira mais ágil e menos onerosa do que a via judicial. Esse processo inicia-se com a notificação do contribuinte sobre o débito existente, concedendo-lhe um prazo para regularizar a situação ou negociar, sob pena de aplicação de multas e inscrição da dívida ativa (Oliveira, W. L., 2023, p. 161 e 162).

De outro norte, outra medida administrativa no cenário do cumprimento forçado extrajudicial de obrigações tributárias, insta destacar o protesto da certidão de dívida ativa. É uma alternativa simples e de baixo custo em comparação à execução judicial. Esse método, além de ser eficaz, não gera despesas para o Estado, pois os custos são inicialmente repassados ao tabelião e posteriormente pagos pelo devedor. O protesto também interrompe a prescrição, conforme o art. 174, inciso II, do CTN (Moreira; Galdino, 2020, p. 149).

Embora debatido há anos pela doutrina, apenas em novembro de 2016 o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do protesto das Certidões de Dívida Ativa. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.135, a Suprema Corte concluiu que o uso do protesto de CDA é um meio constitucional e legítimo, não resultando em restrição desproporcional de direitos fundamentais ou em sanção política (Moreira; Galdino, 2020, p. 151).

A Lei n. 9.492/97, em seu art. 1º, caracteriza o protesto como um ato formal e solene destinado a comprovar a inadimplência e o descumprimento de obrigações originadas em títulos e outros documentos de dívida (Brasil, 1997). Da interpretação desse dispositivo, conclui-se que a principal finalidade do protesto é evidenciar a mora do devedor, registrando oficialmente sua inadimplência perante o cartório de títulos e documentos.

De acordo com Leonardo Máximo Barbosa (2017, p. 461), além de constituir em mora o devedor, o protesto também se revela como um relevante instrumento de cobrança. A Lei do Protesto, em seu art. 29, estabelece que os cartórios fornecerão, entre outros, às entidades vinculadas à proteção do crédito, quando solicitado, certidão diária dos protestos registrados e dos cancelamentos efetuados. Ressalta-se que tais informações são de caráter reservado e não podem ser divulgadas pela imprensa, nem mesmo parcialmente.

Destaca o autor, ainda, que o protesto permite que o nome do devedor seja incluído em serviços de restrição ao crédito, de modo que acaba forçando o devedor a adimplir a dívida. A inclusão do nome do devedor inadimplente nos serviços de restrição ao crédito resulta em uma significativa limitação de sua capacidade negocial, como, por exemplo, a dificuldade em obter empréstimos junto a instituições financeiras oficiais (Barbosa, 2017, p. 462).

O STF, no julgamento da ADI n. 5.135, afirmou categoricamente que a existência de legislação específica para a cobrança de créditos fazendários inscritos em dívida ativa não obsta a utilização de mecanismos extrajudiciais de cobrança, os quais podem ser considerados medidas complementares. Destacou que, no caso de créditos de pequeno valor, onde o custo do processo de execução fiscal frequentemente excede o valor da cobrança, o protesto se apresenta como o único meio viável para a arrecadação (Brasil, 2016).

Destarte, hodiernamente há diversas regulamentações na esfera administrativa que são preparatórias ou complementares à execução da dívida ativa. A exemplo tem-se a Portaria PGFN n. 396/2016, que instituiu o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), a qual prevê atividades classificadas como preparatórias e de acompanhamento às execuções fiscais. Esse regime permite aos Procuradores da Fazenda avaliarem as reais chances de sucesso na satisfação de créditos tributários ao acionarem judicialmente os devedores (Feijó; Saraiva, 2024, p. 633).

Há a Portaria n. 360/2018 que regulamentou a possibilidade de celebração de negócios jurídicos processuais em execuções fiscais e, ainda, a Portaria n. 33/2018 que prevê aplicação de sanções aos contribuintes que não efetuarem o pagamento ou não oferecerem garantia antecipada após a inscrição do débito em dívida ativa, antes do ajuizamento das execuções fiscais. Essas sanções podem incluir o protesto da certidão, a inscrição do débito fiscal no CADIN ou em outros serviços de proteção

ao crédito, além da averbação pré-executória em bens sujeitos a registro (Feijó; Saraiva, 2024, p. 634).

Aliado à isso, há a recente conversão da medida provisória na Lei que Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei n. 13.874/2019), a qual prevê a dispensa de inscrição em dívida ativa de débitos tributários cujas teses já estejam pacificadas no Poder Judiciário, contribuindo para evitar o ajuizamento de execuções fiscais infrutíferas (Feijó; Saraiva, 2024, p. 634).

E, por fim, a promulgação recente da Lei n. 13.988/2020, a qual regulamenta a previsão do art. 171 do CTN, dispondo sobre a transação tributária. Nesse sentido, colhe-se do seu art. 1º:

Art. 1º Esta Lei estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

§ 1º A União, em juízo de oportunidade e conveniência, poderá celebrar transação em quaisquer das modalidades de que trata esta Lei, sempre que, motivadamente, entender que a medida atende ao interesse público (Brasil, 2020).

Entende Fernanda Drummond Parisi (2016, p. 99), se a transação pressupõe um acordo de vontades e um consenso estabelecido para resolver o conflito, mesmo que envolva concessões de ambas as partes, Fisco e contribuinte, é preferível, sob a perspectiva da supremacia do interesse público em bases contemporâneas, receber o tributo conforme os termos acordados na transação, em vez de não recebê-lo e litigar em juízo por anos, sem um desfecho bem-sucedido na ação de execução fiscal.

Portanto, consolidando todo o exposto, observa-se que, diante da fragilidade do método de cobrança previsto pela Lei de Execuções Fiscais (LEF), torna-se imprescindível a utilização de métodos administrativos para a recuperação dos créditos tributários. Embora esses métodos possam resultar em valores inferiores à dívida original, eles apresentam um custo significativamente menor para o Estado.

4. TEMA 1.184 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL¹ COMO MEDIDA DE DESAFOGAR O JUDICIÁRIO E OS IMPACTOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CATARINENSE

A crescente sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro, especialmente no âmbito das execuções fiscais, tem motivado debates sobre a necessidade de racionalização do sistema processual e da atuação da Administração Pública na cobrança de créditos de pequeno valor.

Nesse cenário, o julgamento do Tema 1.184 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) emerge como um marco relevante, ao discutir a possibilidade de extinção de execuções fiscais de baixo valor com fundamento na ausência de interesse de agir, diante da desproporcionalidade entre o custo do processo e o montante cobrado (Brasil, 2023).

Ao passo em que busca desafogar o Judiciário, impõe novos parâmetros de eficiência e economicidade à atuação estatal, especialmente no que se refere à gestão da dívida ativa. No contexto da Administração Pública de Santa Catarina, os efeitos dessa decisão ganham contornos específicos, considerando o volume expressivo de execuções fiscais ajuizadas por entes municipais e estaduais, muitas vezes relacionadas a créditos de reduzido valor econômico.

Este capítulo se propõe a examinar os desdobramentos do julgamento do Tema 1.184 sob três perspectivas complementares: inicialmente, será abordado o aperfeiçoamento do processo civil como dimensão do acesso à justiça, destacando como a eficiência processual contribui para a efetividade dos direitos; em seguida, será analisado o valor da causa como requisito processual nas ações de execuções fiscais, à luz da jurisprudência e da proporcionalidade entre custo e benefício da cobrança judicial; por fim, serão discutidos os impactos concretos da decisão para a Administração Pública do Estado de Santa Catarina, especialmente no que se refere à redefinição de estratégias de cobrança e à adoção de medidas extrajudiciais mais eficazes.

¹ 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 acusação da ação judicial.

4.1. O APERFEIÇOAMENTO DO PROCESSO CIVIL COMO DIMENSÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

O inciso XXXV do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagrou, no âmbito do Estado Democrático de Direito, o princípio do acesso à justiça ao estabelecer que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). Com esse dispositivo, a Constituição assegura a inafastabilidade da jurisdição, garantindo que todo cidadão tenha o direito de submeter ao Judiciário qualquer pretensão que envolva a tutela de direitos ameaçados ou violados.

Para Rebecca Lemos Igreja e Talita Tatiana Dias Rampin (2021, p. 205), ao tratar do acesso à justiça, é fundamental compreendê-lo como um fenômeno enraizado em experiências concretas, vividas em contextos específicos. Não se pode concebê-lo de forma abstrata e desvinculada da realidade social. O que existe, de fato, são vivências de justiça e os caminhos percorridos para alcançá-la.

Assim, qualquer teoria ou reflexão sobre o tema perde sua relevância se não estiver ancorada na realidade prática, considerando as ações, mobilizações e lutas sociais que envolvem o acesso à justiça, bem como os obstáculos e desafios que emergem do cotidiano (Igreja; Rampin, 2021, p. 205).

Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 8) aduzem que, embora a expressão "acesso à justiça" seja notoriamente complexa de definir com precisão, ela é amplamente utilizada para indicar dois propósitos fundamentais do sistema jurídico: garantir um meio pelo qual os indivíduos possam reivindicar seus direitos e resolver conflitos com a mediação do Estado. Para cumprir essa função, o sistema deve, em primeiro lugar, estar disponível de forma equitativa a todos; e, em segundo lugar, deve proporcionar soluções que sejam justas tanto do ponto de vista individual quanto coletivo.

Destarte, o conceito de acesso à justiça tem passado por uma significativa evolução, refletindo uma transformação paralela nas abordagens de estudo e ensino do processo civil (Cappelletti; Garth, 1988, p. 9). Nas fases primitivas da civilização dos povos, a ausência de um Estado forte impedia a imposição do direito sobre os interesses individuais. Não existiam leis formalizadas nem instituições estatais com autoridade para garantir sua aplicação (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015, p. 42).

A ausência de instituições estatais estruturadas impunha ao indivíduo o ônus de buscar, por meios próprios e proporcionais à sua força, a satisfação de suas pretensões frente à resistência de outrem. A repressão a condutas criminosas, nesse contexto, era exercida sob a lógica da vingança privada (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015, p. 42).

Somente em um estágio posterior da organização social, o Estado assumiu o monopólio da função punitiva, o *jus puniendi*, exercendo-o, inicialmente, de forma direta e segundo seus próprios critérios, sem a mediação de órgãos imparciais, independentes ou desinteressados (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015, p. 42).

Além da autotutela, outra forma de resolução de conflitos que remonta às civilizações antigas é a autocomposição, prática que persiste até os dias atuais. Nessa modalidade, uma ou ambas as partes envolvidas renunciam, total ou parcialmente, a seus interesses, buscando uma solução consensual (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015, p. 42).

Com o tempo, os indivíduos passaram a preferir, em vez de soluções unilaterais, a mediação de terceiros imparciais e confiáveis — os árbitros —, geralmente escolhidos por sua autoridade moral ou sabedoria, como era o caso de sacerdotes ou anciãos, que exerciam tal função com base na confiança mútua das partes (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015, p. 42 e 43).

Mais tarde, com o fortalecimento do Estado e a consequente limitação da liberdade irrestrita dos indivíduos, consolidou-se gradualmente a centralização estatal na resolução de conflitos. Os cidadãos passaram a submeter suas disputas ao *pretor*, comprometendo-se a acatar sua decisão. Em seguida, escolhiam um árbitro de confiança, a quem o *pretor* delegava a tarefa de julgar a causa (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015, p. 42 e 43).

Por conseguinte, o Estado, plenamente fortalecido, passou a impor, de forma autoritária, suas decisões aos particulares, independentemente da anuência destes. Nesse contexto, consolida-se a jurisdição, caracterizada pela necessidade de provocação do Judiciário por parte do interessado para que o Estado exerça sua função de resolver os conflitos de interesses (Cintra; Grinover; Dinamarco, 2015, p. 44).

Ademais, segundo Carlos Roberto Gonçalves (2025, p. 23 e 24), o processo moderno tem suas raízes no direito romano e germânico. Em Roma, o processo como instrumento de resolução de conflitos alcançou notável desenvolvimento. No

entanto, foi apenas em 1868, com a publicação da obra “Teoria dos pressupostos processuais e das exceções dilatórias”, de Oskar von Bülow, que se formulou a noção de relação processual como distinta da relação jurídica material. Essa relação processual passou a ser compreendida como um conjunto de poderes, deveres e sujeições entre as partes, que subsiste independentemente da existência do direito material discutido.

A partir dessa concepção, o processo civil passou a ser reconhecido como uma disciplina autônoma, dotada de princípios e institutos próprios. Essa nova ciência jurídica logo se dedicou à delimitação conceitual de seus elementos fundamentais, como jurisdição, ação, exceção e o próprio processo (Gonçalves, 2025, p. 24).

Notório que a evolução histórica do processo civil evidencia que o acesso à justiça é fruto de um processo gradual de institucionalização da jurisdição. A transição da autotutela para a centralização estatal na resolução de conflitos marca o fortalecimento do Estado de Direito e a consolidação do processo como instrumento técnico de pacificação social.

Nesse contexto, o desenvolvimento do processo civil contribuiu diretamente para garantir que os indivíduos pudessem buscar a tutela de seus direitos de forma efetiva, segura e igualitária - elementos essenciais do acesso à justiça.

Contudo, no âmbito nacional, o Código de Processo Civil de 1973, conhecido como Código Buzaid, consolidou um modelo fortemente marcado pelo formalismo procedimental, relegando a segundo plano aspectos de cunho social, inclusive no que se refere ao acesso à justiça (Savino Filó; Daros Neto, 2020, p. 231).

Essa orientação contrariava importantes correntes contemporâneas do direito processual civil, que já apontavam para uma maior sensibilidade às demandas sociais. Apesar de sua sofisticação técnica, o Código apresentava uma estrutura centrada na relação bilateral entre autor e réu, refletindo uma concepção individualista do processo (Savino Filó; Daros Neto, 2020, p. 231).

Com o tempo, tornou-se necessário adaptar esse modelo às transformações sociais que se intensificaram no pós-guerra. A partir da década de 1990, diversas reformas foram implementadas com o objetivo de modernizar o sistema processual e tornar mais efetiva a prestação jurisdicional, em resposta à crise de funcionalidade do Judiciário. No entanto, tais reformas, embora relevantes, não foram suficientes

para superar a morosidade estrutural do sistema (Savino Filó; Daros Neto, 2020, p. 231).

Para Maurício da Cunha Savino Filó e Ana Carolina Daros Neto (2020, p. 232), as transformações sociais e a evolução dos valores que orientam a convivência em sociedade tornaram evidente a necessidade de elaboração de um novo Código de Processo Civil, capaz de oferecer respostas mais adequadas e eficazes às demandas contemporâneas e à crescente complexidade dos conflitos jurídicos.

Diante disso, o novo CPC de 2015 inovou ao trazer em seu bojo princípios que visam a garantir o acesso à jurisdição, a efetivação da ideia de celeridade e eficácia da tutela jurisdicional por meio da cooperação (Savino Filó; Daros Neto, 2020, p. 232).

Savino Filó e Daros (2020, p. 235 e 236) destacam que, no que se refere ao princípio da cooperação previsto na nova Lei Processual Civil, sua validade é incontestável, assim como a necessidade de que produza efeitos concretos no âmbito processual. A atuação colaborativa de todos os sujeitos do processo contribui de forma significativa para que o órgão jurisdicional possa alcançar uma prestação jurisdicional mais célere e eficaz, favorecendo, assim, a realização de uma decisão justa, objetivo fundamental do processo.

Apesar dos avanços promovidos pelo Código de Processo Civil de 2015, especialmente no que tange à valorização da cooperação e da efetividade da tutela jurisdicional, é necessário reconhecer que o sistema ainda enfrenta desafios significativos. Nesse sentido, Ricardo Geraldo Rezende Silveira (2020, p. 113) observa que, embora o modelo atual de acesso à justiça esteja, em linhas gerais, em conformidade com os preceitos constitucionais, ele revela fragilidades quando analisado sob a ótica da eficiência, da gestão processual e da razoabilidade.

A ausência de equilíbrio entre esses elementos compromete a proporcionalidade e, por consequência, enfraquece a efetividade do próprio direito de acesso à justiça (Silveira, 2020, p. 113). Essa crítica evidencia que o aperfeiçoamento do processo civil deve ser contínuo, voltado não apenas à ampliação do acesso formal, mas também à qualificação da resposta jurisdicional, de modo a garantir uma justiça verdadeiramente acessível, célere e justa.

Nesse norte, Cappelletti e Garth (1988, p. 73) afirmam que é fundamental analisar o papel e a relevância dos diversos fatores e obstáculos envolvidos, a fim

de estruturar instituições eficazes para enfrentá-los. A abordagem do acesso à Justiça busca considerar todos esses elementos. No cenário atual, cresce o reconhecimento de sua importância e da necessidade de sua adoção.

A trajetória histórica do processo civil demonstra que o acesso à justiça é resultado de um longo processo de institucionalização da jurisdição e de evolução dos valores sociais. O Código de Processo Civil de 2015 representa um marco importante nesse percurso, ao incorporar princípios voltados à efetividade e à cooperação. No entanto, os desafios persistem, especialmente no que se refere à eficiência e à qualidade da resposta jurisdicional.

4.2. JULGAMENTO DO TEMA 1.184 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O VALOR DA CAUSA COMO REQUISITO PROCESSUAL NAS AÇÕES DE EXECUÇÕES FISCAIS

Inicialmente, para uma adequada compreensão do presente título, é imprescindível abordar as condições da ação, as quais, embora não estejam expressamente nominadas no Código de Processo Civil de 2015, permanecem reconhecidas pela doutrina e pela jurisprudência.

Conforme observa Carlos Roberto Gonçalves (2025, p. 112), a redação dos arts. 17 e 485, inciso VI, do CPC evidencia que o legislador manteve, de forma implícita, essa categoria essencial à estrutura processual. A ausência de qualquer das condições da ação pode ser reconhecida de ofício pelo magistrado, em qualquer fase do processo, implicando a extinção da demanda sem resolução de mérito, em consonância com os princípios da legalidade e da economia processual.

As condições da ação devem ser verificadas com base em todos os elementos constantes dos autos, não apenas na petição inicial. Por se tratar de matéria de ordem pública, sua ausência pode ser reconhecida de ofício, a qualquer tempo, e essas condições devem estar presentes desde o ajuizamento da ação e se manter até o julgamento, sob pena de extinção do processo sem resolução de mérito (Gonçalves, 2025, p. 112).

Leciona Fredie Didier Junior (2010, p. 332) que toda demanda judicial passa por uma análise em duas etapas pelo magistrado. Primeiramente, verifica-se se há condições para que o pedido possa ser examinado, o qual trata-se do juízo de admissibilidade, em que se avalia a presença dos requisitos necessários para que a

postulação seja considerada válida. Apenas após essa verificação positiva é que se passa à segunda etapa, o juízo de mérito, onde se analisa se o pedido é procedente ou não. O primeiro exame tem precedência lógica, pois só é possível avaliar o conteúdo da demanda se estiverem presentes os elementos que legitimam sua apreciação.

Assim, no juízo de admissibilidade, decide-se se a postulação é admissível ou inadmissível; no juízo de mérito, se ela é procedente ou improcedente. É por isso que se fala, por exemplo, em admissibilidade da petição inicial, do recurso ou da denunciação da lide (Didier Jr., 2010, p. 332).

Nesse sentido, essencialmente, estas são as condições a serem observadas: interesse de agir e legitimidade *ad causam*. Aquele é constituído pelo binômio “necessidade e adequação”. Para que ele esteja presente, é essencial que a tutela jurisdicional requerida seja apropriada e traga utilidade concreta à parte que a pleiteia (Gonçalves, 2025, p. 112).

A necessidade está presente quando a atuação do Judiciário se mostra indispensável para a obtenção do bem da vida pretendido; caso o interessado possa alcançá-lo por outros meios legítimos, sem recorrer ao processo judicial, não se configura o interesse de agir (Gonçalves, 2025, p. 112).

Já a adequação diz respeito à escolha correta do instrumento processual capaz de proporcionar uma resposta útil e eficaz. A utilização de via inadequada compromete a utilidade do provimento jurisdicional e pode levar à extinção do processo sem resolução de mérito, por ausência de interesse processual (Gonçalves, 2025, p. 112).

Gonçalves (2025, p. 113) afirma, ainda, que a legitimidade para agir consiste na correspondência subjetiva entre os sujeitos do processo e o conteúdo da lide submetida ao Judiciário. Trata-se da verificação de que a parte possui a titularidade adequada para figurar no polo ativo ou passivo da demanda, de modo que haja uma relação lógica entre o direito discutido e quem o reivindica ou contra quem se litiga.

Nesse viés, entende o doutrinador:

A legitimidade deve existir tanto para o autor quanto para o réu, sob pena de carência da ação, pois ninguém pode ir a juízo, em nome próprio, postular ou defender direito alheio (CPC, art. 18). Não se pode admitir, salvo excepcionalmente, que alguém vá a juízo, na condição de parte, para postular ou defender interesse que é atribuído a outra pessoa. Caso pudesse fazê-lo, obteria um provimento jurisdicional inútil, porque incapaz de repercutir na sua própria esfera jurídica. Se o sujeito processual litiga

sobre causa com a qual não tem pertinência subjetiva, o resultado não lhe poderá ser útil (Gonçalves, 2025, p. 113).

A ausência de legitimidade *ad causam* pode, em certos casos, confundir-se com a falta de interesse de agir, uma vez que litigar sobre direito alheio resulta em provimento jurisdicional ineficaz. Embora a distinção entre essas condições seja relevante do ponto de vista teórico, ambas conduzem à mesma consequência processual: a extinção do feito sem resolução de mérito (Gonçalves, 2025, p. 113).

Cassio Scarpinella Bueno (2025, p. 103), por sua vez, entende que, apesar da estrutura do CPC/2015, é pertinente compreender que tanto o interesse de agir quanto a legitimidade *ad causam* não se vinculam diretamente ao processo, nem à sua constituição ou desenvolvimento. Pelo contrário, esses institutos se justificam no plano do mérito, pois dizem respeito à pretensão jurídica apresentada em juízo. Por essa razão, é adequado considerá-los como elementos essenciais mínimos para o exercício do direito de ação.

O autor também destaca que a análise desses requisitos deve ser feita pelo juiz antes da apreciação do mérito. A ausência de um deles impede o pronunciamento de mérito, conforme estabelece o inciso VI do art. 485 do CPC/15. Esse dispositivo, inclusive, trata separadamente dessas hipóteses em relação aos incisos anteriores, tradicionalmente tratados como pressupostos processuais pela doutrina, embora sem consenso unânime (Bueno, 2025, p. 103).

Com base nessa fundamentação, o julgamento do Tema n. 1.184 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal (RE n. 1.355.208, rel. Ministra Cármen Lúcia), realizado em 19 de dezembro de 2023, representa um marco importante na aplicação prática dos requisitos mínimos para o exercício do direito de ação, ao reconhecer a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir.

A decisão fundamenta-se na concretização do princípio constitucional da eficiência administrativa, estabelecendo parâmetros para a atuação racional do Estado na cobrança judicial de créditos tributários de reduzida expressão econômica, conforme extrai-se do julgado em debate:

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.
2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução

administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis (Brasil, 2023).

A demanda teve origem em uma execução fiscal ajuizada pelo Município de Pomerode, em Santa Catarina, visando a cobrança de um débito de R\$ 528,41 (quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos). A decisão proferida pela Corte Superior reafirmou a centralidade das condições da ação — em especial, o interesse de agir — como requisito essencial à validade e ao prosseguimento do processo (Brasil, 2023).

Ao reconhecer que a cobrança judicial de valores irrisórios, sem a prévia adoção de medidas extrajudiciais, configura ausência de interesse processual, o STF reforça a necessidade de uma atuação estatal pautada pela eficiência, razoabilidade e economicidade (Brasil, 2023). Assim, o valor da causa, embora não seja formalmente um requisito autônomo, assume papel relevante na aferição da utilidade e da necessidade da tutela jurisdicional, funcionando como elemento indicativo da presença (ou ausência) do interesse de agir.

Outrossim, conforme delineado em linhas anteriores, ao longo do tempo foram adotadas diversas medidas pelos órgãos competentes com o objetivo de minimizar os impactos decorrentes do excessivo ajuizamento de execuções fiscais. Entre essas medidas, destacam-se a priorização da cobrança administrativa, a utilização do protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, a implementação de programas de transação tributária e a adoção de critérios de racionalidade para o ajuizamento de ações, especialmente nos casos de débitos de pequeno valor.

Nesse íterim, torna-se relevante examinar a evolução jurisprudencial do STF, especialmente a partir do julgamento do Tema 109, e os reflexos práticos da decisão no âmbito da Administração Pública.

Assim, antes do julgamento ora em análise, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Tema 109 da repercussão geral (RE n. 591.033, rel. Min. Ellen Gracie), firmou o entendimento de que impedir o Município de promover a execução de seus créditos de pequeno valor, sob o fundamento da ausência de interesse econômico, configuraria violação ao princípio do acesso à justiça (Brasil, 2010).

Todavia, naquela ocasião, a Corte reconheceu a possibilidade de os entes federativos estabelecerem, por meio de legislação própria, critérios objetivos para o

ajuizamento de execuções fiscais, desde que respeitados os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e da legalidade, e que tais critérios não resultassem em renúncia de receita ou em comprometimento da efetividade da cobrança (Brasil, 2010).

Destaca-se que, embora o contexto da relação jurídica discutida no julgamento do Tema 109 da Repercussão Geral (RE n. 591.033) seja distinto daquele enfrentado no Tema 1.184, uma vez que naquele se analisou a constitucionalidade de norma estadual que vedava a inscrição em dívida ativa e o ajuizamento de execuções fiscais de pequeno valor aos municípios, o precedente acabou por trazer fundamentos relevantes quanto à possibilidade de adoção de critérios objetivos para o ajuizamento de execuções fiscais.

Já no Tema 1.184 (RE 1.355.208), julgado em 2023, o STF aprofundou e atualizou esse entendimento, reconhecendo a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir, com base no princípio constitucional da eficiência administrativa. A Corte considerou que, diante da desproporção entre o valor cobrado e o custo do processo, e da existência de meios extrajudiciais eficazes, como o protesto da certidão de dívida ativa, autorizado pela Lei 12.767/2012, a atuação judicial se tornava desnecessária e antieconômica (Brasil, 2023).

Assim, o valor da causa passou a ser compreendido como elemento indicativo da utilidade e da necessidade da tutela jurisdicional, funcionando como critério funcional para a aferição do interesse processual, em consonância com uma atuação estatal mais racional, eficiente e comprometida com a boa gestão dos recursos públicos.

A Ministra Cármen Lúcia, relatora do julgamento do Tema 1.184, destacou em seu voto que o Supremo Tribunal Federal não desconsidera as particularidades econômicas e estruturais de cada ente federativo. O que se entende por valor significativo pode variar substancialmente entre os municípios, como, por exemplo, entre um pequeno município do interior mineiro e uma metrópole como São Paulo (Brasil, 2023).

Reconheceu-se, ainda, que tais valores integram o patrimônio público e, portanto, devem ser objeto de cobrança. No entanto, essa obrigação deve ser compatibilizada com os demais princípios constitucionais, especialmente o da

eficiência, de modo a buscar o equilíbrio entre o dever de arrecadar e a racionalidade na gestão pública (Brasil, 2023).

Destacou a Ministra Relatora que o interesse de agir não se limita ao aspecto material da demanda, mas está vinculado à necessidade e à utilidade da atuação jurisdicional e que a análise desse requisito não compromete o direito fundamental de acesso à justiça, mas exige o cumprimento dos pressupostos processuais, como ocorre com qualquer outro direito. Assim, a garantia de acesso ao Judiciário não exclui a observância de condições legais mínimas, entre elas o interesse de agir, cuja ausência pode justificar a extinção do processo sem que isso represente violação à Constituição (Brasil, 2023).

A fala da Ministra Cármen Lúcia reforça que o acesso à justiça permanece garantido, desde que observados os pressupostos processuais mínimos, como o interesse de agir.

De mais a mais, em consonância com o entendimento firmado, o CNJ aprovou, por unanimidade, a Resolução n. 547/2024, que estabelece diretrizes para a extinção de execuções fiscais com valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), bem como daquelas que estejam paralisadas há mais de um ano, sem localização de bens penhoráveis, independentemente de citação do executado. A medida visa promover maior racionalidade na cobrança da dívida ativa e contribuir para o desafogamento do Poder Judiciário, especialmente no âmbito das execuções fiscais (Brasil, 2024).

Diante do exposto, constata-se que o julgamento do Tema 1.184 pelo Supremo Tribunal Federal representa um marco na consolidação de uma jurisprudência voltada à racionalização da cobrança judicial da dívida ativa. Ao reconhecer a possibilidade de extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir, a Corte reafirma a importância da eficiência administrativa como princípio orientador da atuação estatal.

4.3. OS IMPACTOS DO TEMA 1.184 DO STF PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

O julgamento do Tema 1.184 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal, ocorrido em dezembro de 2023, estabeleceu um novo paradigma para a cobrança judicial da dívida ativa no país. A Corte decidiu que a execução fiscal de

pequeno valor pode ser extinta por ausência de interesse de agir, especialmente quando o custo do processo judicial supera o valor da dívida e existem meios extrajudiciais mais eficientes para a recuperação do crédito.

Historicamente, as execuções fiscais representam um dos maiores volumes de processos no Judiciário brasileiro, com baixíssima efetividade. E em Santa Catarina o contexto não é diferente. Segundo dados do CNJ (Brasil, 2025), o tempo médio de tramitação de um processo de execução fiscal é de 3.040 dias, o que equivale a aproximadamente 8 anos e 4 meses, possuindo uma taxa de congestionamento de aproximadamente 89%.

Até o final do ano de 2023, antes de entrar em vigor as medidas recomendadas pela Suprema Corte, havia um acervo de 950.098 processos de execução fiscal na Justiça catarinense. Em 31 de dezembro de 2024 esse número caiu para 833.402. Já em 31 de março de 2025, o acervo foi reduzido para 807.612 processos, de acordo com dados divulgados pelo CNJ (Brasil, 2025).

Paralelamente, dados divulgados pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) indicam que, entre fevereiro de 2024 e janeiro de 2025, o acervo total passou de 975 mil para 842 mil processos, uma redução de aproximadamente 130 mil processos, ou cerca de 15% em menos de um ano (Santa Catarina, 2025). Essa diferença entre os números reflete a utilização de bases distintas e momentos específicos de apuração, mas ambas as fontes confirmam a tendência de queda expressiva no volume de execuções fiscais.

Esses números refletem as medidas adotadas pelos órgãos públicos catarinenses, especialmente pelo TJSC, que, em resposta ao entendimento firmado pelo STF e à publicação da resolução pelo CNJ, editou a Orientação Conjunta GP/CGJ n. 1, de 6 de março de 2024.

A orientação recomenda aos magistrados com competência para processar e julgar ações de execução fiscal que extingam os respectivos processos quando: (i) o valor executado for reduzido, respeitado o limite mínimo definido por cada ente federativo; (ii) a pretensão executória estiver prescrita; ou (iii) houver ausência de movimentação processual útil por mais de um ano, especialmente nos casos em que o executado não tenha sido citado ou não tenham sido localizados bens penhoráveis (Santa Catarina, 2024).

Ainda, na ausência de legislação específica sobre o tema, e nos casos em que o valor executado for desproporcionalmente baixo, a orientação recomenda a

extinção ou o indeferimento da petição inicial quando o montante for inferior a R\$ 2.800,00 e quando não comprovada pela parte exequente a adoção de medidas de conciliação ou de solução administrativa e que seja apresentado o registro de protesto do título (Santa Catarina, 2024).

Nesse contexto, segundo informações do Tribunal catarinense, diversas iniciativas implementadas pelo Poder Judiciário do estado têm contribuído significativamente para a redução do acervo de execuções fiscais. Entre elas, destaca-se a Vara de Execuções Fiscais Estaduais (VEFE), criada em 2023 como um Núcleo de Justiça 4.0, com atuação exclusivamente virtual. De forma semelhante, foi instituída, em dezembro de 2024, a Unidade Estadual de Execuções Fiscais de Baixo Valor, com competência para processar e julgar execuções fiscais de natureza municipal, estadual e federal cujo valor seja inferior a R\$ 10.000,00 (Santa Catarina, 2025).

Outra medida relevante é o sistema Acerta SC, desenvolvido em parceria entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas do Estado (TCE/SC). Trata-se de uma plataforma de cobrança pré-processual voltada à desjudicialização da cobrança de tributos municipais, que também tem contribuído para a diminuição expressiva do número de processos executivos fiscais em tramitação (Santa Catarina, 2025).

Destaca-se que, embora o Acerta SC e a VEFE tenham sido instituídos anteriormente à decisão do STF no Tema 1.184 e à Resolução do CNJ, ambas as iniciativas assumem papel estratégico no novo cenário de desjudicialização da cobrança da dívida ativa. Sua implementação antecipada demonstra uma postura proativa do Estado de Santa Catarina na busca por soluções mais eficientes e racionais, alinhadas ao princípio constitucional da eficiência administrativa.

Atualmente, do total de processos em tramitação, cerca de 206 mil estão nas comarcas, 558 mil sob responsabilidade da Unidade Regional de Execuções Fiscais Municipais (UREF) e 98 mil na VEFE (Santa Catarina, 2025).

Esses números, segundo divulgou o órgão jurisdicional, evidenciam a importância da especialização e da centralização das execuções fiscais em unidades com estrutura tecnológica e foco na eficiência. Além disso, o uso de linguagem simples nos atos processuais contribuiu para mais que dobrar o número de devedores que, ao serem citados, buscaram regularizar sua situação, reforçando a importância da comunicação clara na gestão fiscal (Santa Catarina, 2025).

Nesse mesmo sentido, o TCE/SC também editou a Instrução Normativa n. TC-36/2024, que dispõe sobre os procedimentos para constituição, inscrição em dívida ativa e cobrança de créditos tributários e não tributários, tanto na esfera extrajudicial quanto judicial (Santa Catarina, 2024).

Os objetivos da referida instrução incluem: evitar o ajuizamento de execuções fiscais ineficientes; incentivar o uso de meios extrajudiciais de cobrança, como o protesto em cartório; responsabilizar gestores públicos pela omissão na constituição e cobrança de créditos, com base na teoria da perda de uma chance; além de estabelecer diretrizes para o cancelamento de créditos e para a integração de sistemas informatizados (Santa Catarina, 2024).

Adicionalmente, alinhado ao princípio da eficiência, o TCE/SC recomendou, na referida instrução, a adoção de diversos instrumentos voltados à cobrança administrativa dos créditos inscritos em dívida ativa, com o objetivo de tornar esse processo mais eficaz e menos dependente da via judicial. Entre esses mecanismos, destacam-se a notificação formal do devedor após a inscrição do débito, o envio de comunicações por meio de aplicativos de mensagens e redes sociais, a celebração de transações e acordos, a realização de conciliações e a instituição de mesas permanentes de negociação (Santa Catarina, 2024).

Também se entendeu ser possível suspender temporariamente a execução fiscal em curso para viabilizar o protesto extrajudicial, conforme critérios de conveniência e oportunidade, além de averbar os créditos inscritos em certidão de dívida ativa nos registros de imóveis pertencentes aos devedores (Santa Catarina, 2024).

Importa destacar que essas medidas não se restringem à cobrança administrativa, podendo ser aplicadas também aos créditos já judicializados. Por outro lado, advertiu o órgão, no §2º do art. 17 da Instrução Normativa, que a concessão reiterada e sem critérios objetivos de anistias e remissões não constitui forma eficaz de recuperação de créditos públicos, pois compromete a coerência e a efetividade da política fiscal (Santa Catarina, 2024).

A adoção de meios extrajudiciais para a cobrança da dívida ativa, como o protesto em cartório e plataformas digitais de negociação, tem gerado impactos significativos na eficiência administrativa e na economia de recursos públicos. Essa mudança está em consonância com o princípio da eficiência, previsto no *caput* do

art. 37 da Constituição Federal, que impõe à Administração Pública o dever de buscar os melhores resultados com o menor custo possível.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) orienta a gestão fiscal para o controle, a transparência e a responsabilidade na condução das finanças públicas (Brasil, 2000). A substituição da via judicial por mecanismos mais ágeis e menos onerosos representa, portanto, uma economia direta para os cofres públicos e uma melhoria na alocação de recursos humanos e tecnológicos.

Nesse contexto, a Resolução CNJ n. 547/2024, recentemente alterada, foi considerada pelo Ministro Luís Roberto Barroso uma “verdadeira revolução” no tratamento das execuções fiscais. A medida resultou na extinção de aproximadamente 8,5 milhões de processos que congestionavam o Judiciário brasileiro, o que representa mais de 10% do total de ações em tramitação no país. Segundo notícia veiculada pelo CNJ (Brasil, 2025), a iniciativa reflete um esforço institucional para racionalizar a cobrança da dívida ativa, em consonância com o entendimento firmado pelo STF no Tema 1.184 da repercussão geral.

Todavia, apesar desses avanços, os municípios de pequeno porte podem enfrentar desafios específicos na cobrança da dívida ativa. Além das dificuldades estruturais enfrentadas, destaca-se um risco jurídico relevante: a prescrição do crédito tributário enquanto se aguarda a constituição de um valor considerado “adequado” para o ajuizamento da execução fiscal. Essa prática pode comprometer a efetividade da cobrança, sobretudo quando não são adotadas medidas interruptivas no prazo legal.

O julgamento do Tema 1.184 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal (RE 1.355.208/SC), que envolveu justamente um município catarinense de pequeno porte (Pomerode), evidenciou essa problemática. Na ocasião, o STF entendeu que a execução fiscal de valor irrisório, no caso R\$ 528,41, não justificava o ajuizamento da ação, especialmente diante da existência de meios extrajudiciais mais eficientes, como o protesto da certidão de dívida ativa. A Corte reforçou que o ajuizamento de execuções fiscais sem viabilidade prática representa desperdício de recursos públicos e afronta ao princípio da eficiência administrativa (Brasil, 2023).

Para Feijó e Saraiva (2024, p. 637 e 638), apesar dos avanços observados, é importante reconhecer que ainda não há consenso absoluto quanto à desjudicialização da execução fiscal. Há, contudo, uma unanimidade quanto à

ineficiência do modelo tradicional, que historicamente sobrecarrega o Poder Judiciário com baixíssimos índices de efetividade.

Nesse cenário, observa-se uma tensão constante entre os valores da efetividade e da segurança jurídica. Propostas que buscam maior agilidade e recuperação de crédito tendem a gerar receios quanto à estabilidade e previsibilidade dos procedimentos legais. Atualmente, o sistema parece pender mais fortemente para a preservação da segurança jurídica, em detrimento da efetividade (Feijó; Saraiva, 2024, p. 637 e 638).

Ainda que persistam tensões entre efetividade e segurança jurídica, o cenário catarinense evidencia que a adoção de soluções extrajudiciais, aliada à inovação tecnológica e à normatização adequada, pode representar um caminho viável e sustentável para a modernização da gestão fiscal. Assim, os impactos do Tema 1.184 vão além da esfera judicial: eles sinalizam uma mudança de paradigma na relação entre Estado, contribuinte e sistema de justiça.

Diante do exposto, observa-se que o julgamento do Tema 1.184 do STF impulsionou uma reestruturação significativa na cobrança da dívida ativa em Santa Catarina. A adoção de medidas extrajudiciais, aliada à inovação institucional e tecnológica, tem contribuído para a racionalização do sistema e para a construção de uma administração fiscal mais eficiente e sustentável.

5. CONCLUSÃO

A presente pesquisa teve como propósito analisar os impactos do julgamento do Tema 1.184 da Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na cobrança da dívida ativa, com especial atenção à realidade da Administração Pública do Estado de Santa Catarina. A decisão, ao reconhecer a possibilidade de extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir, representa um divisor de águas na forma como o Estado lida com a recuperação de créditos tributários, especialmente diante da necessidade de racionalização do uso do aparato judicial.

Ao longo do trabalho, restou evidenciado que os princípios que regem a Administração Pública, em especial o da eficiência, constituem pilares fundamentais para a atuação estatal contemporânea. A análise demonstrou que a eficiência não se limita à busca por resultados econômicos, mas abrange também a racionalidade, a transparência e a efetividade na prestação dos serviços públicos. Esse princípio, ao lado de outros como legalidade, moralidade e publicidade, orienta a tomada de decisões administrativas e legitima a atuação do Estado perante a sociedade.

Por conseguinte, demonstrou-se, ainda, que o modelo tradicional de execução fiscal, embora historicamente consolidado, revela-se ineficiente diante da elevada taxa de congestionamento processual, dos custos desproporcionais e da baixa efetividade na recuperação dos valores devidos. Nesse cenário, a atuação estatal precisa ser repensada à luz do princípio constitucional da eficiência, que exige não apenas a legalidade dos atos administrativos, mas também a sua utilidade, economicidade e impacto social.

Nesse contexto, a adoção de mecanismos extrajudiciais, como o protesto da certidão de dívida ativa e a transação tributária, surge como alternativa viável e alinhada ao princípio da eficiência, contribuindo para uma atuação estatal mais estratégica e menos onerosa.

Ademais, é possível constatar que o julgamento do Tema 1.184 pelo Supremo Tribunal Federal representa um divisor de águas na cobrança da dívida ativa, ao reconhecer a ausência de interesse de agir em execuções fiscais de pequeno valor.

Em Santa Catarina, os efeitos da decisão do STF já são perceptíveis. A redução significativa do acervo de execuções fiscais, a criação de estruturas especializadas como a Vara de Execuções Fiscais Estaduais (VEFE) e a

implementação de soluções tecnológicas como o Acerta SC evidenciam uma postura proativa do estado na busca por alternativas mais eficazes e menos onerosas. Tais medidas, além de desafogar o Judiciário, contribuem para uma gestão fiscal mais moderna, transparente e orientada a resultados.

Contudo, o estudo também evidenciou que os municípios de pequeno porte podem enfrentar obstáculos específicos, como a carência de estrutura administrativa e o risco de prescrição de créditos enquanto aguardam o acúmulo de valores para ajuizamento. Esses desafios reforçam a necessidade de apoio técnico e normativo por parte dos órgãos de controle e da própria União, a fim de garantir que a eficiência administrativa não se torne um privilégio de grandes centros urbanos.

Dessa forma, conclui-se que o julgamento do Tema 1.184 do STF impulsionou uma reestruturação significativa na cobrança da dívida ativa, especialmente em Santa Catarina. A adoção de medidas extrajudiciais, aliada à inovação institucional e tecnológica, tem se mostrado um caminho promissor para a construção de uma administração fiscal mais eficiente, sustentável e comprometida com o interesse público.

Como perspectiva futura, diante da relevância do tema e das transformações em curso na cobrança da dívida ativa, recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem a análise dos impactos da desjudicialização em municípios de pequeno porte, bem como a eficácia das medidas extrajudiciais em diferentes contextos federativos. Além disso, seria pertinente investigar os efeitos da Resolução CNJ n. 547/2024 em outros estados, comparando os resultados obtidos com os de Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Tributário Brasileiro** - 5ª Edição 2024 . 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. pág.457. ISBN 9786559649624. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649624/>. Acesso em: 06 abr. 2025.
- ALVES, Felipe D. **Manual de Direito Administrativo** - 1ª Edição 2024 . Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. pág.141. ISBN 9788553620760. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620760/>. Acesso em: 04 mar. 2025.
- BARBOSA, Leonardo Máximo. Princípio Constitucional da Eficiência: protesto como alternativa ao processo de execução fiscal. **Encontro de Pesquisas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas – ENPEJUD**. Maceió/AL. 2. 2017, p. 458-469. Disponível em: <https://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/issue/view/3>. Acesso em: 15 abr. 2025.
- BARROSO, Luís R. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024, 12ª ed. E-book. pág.166. ISBN 9788553621132. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621132/>. Acesso em: 23 out. 2024.
- BETTI, Bruno. **Manual de Direito Administrativo** - 1ª Edição 2024 . Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. pág.13. ISBN 9786559648993. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559648993/>. Acesso em: 04 mar. 2025.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024, 19ª ed. E-book. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553629417/>. Acesso em: 19 out. 2024.
- BRASIL. **Código Tributário Nacional. 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 9 de mar. de 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024 / Conselho Nacional de Justiça**. – Brasília: CNJ, 2024. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números: painel de estatísticas do Poder Judiciário**. Brasília, DF: CNJ, 2025. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plenário aprova mudanças na resolução que prevê extinção de execuções fiscais**. Brasília, DF, 11 mar. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/plenario-aprova-mudancas-na-resolucao-que-preve-extincao-d-e-execucoes-fiscais/>. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa. **Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro: relatório final de pesquisa**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/handle/11224/6470>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/04/resolucao-cnj-547-2024.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Conselho Nacional de Justiça. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal: relatório de pesquisa**. Brasília, DF: IPEA, 2011. Disponível em: bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/80. Acesso em: 13 abr. 2025.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 06 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 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: 12 set. 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define o protesto de títulos e outros documentos de dívida. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 set. 1997. Seção 1, p. 20974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018**. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 out. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13726.htm. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis nº 13.464, de 10 de julho de 2017, e nº 10.522, de 19 de julho de 2002. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13988.htm. Acesso em: 04 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 nov. 2016. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/772497388/inteiro-teor-772497418>. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 1.184 - 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**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 591.033**, Relatora: Ministra Ellen Gracie, julgado em 17 nov. 2010. Tema 109 da Repercussão Geral. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2631680&numeroProcesso=591033&classeProcesso=RE&numeroTema=109>. Acesso em: 13 maio 2025.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil - 11ª Edição 2025**. 11. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. ISBN 9788553625178. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625178/>. Acesso em: 04 jun. 2025.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: SAFE, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Atlas, 38ª ed., 2024. E-book. pág.88. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776078/>. Acesso em: 07 nov. 2024.

CAVALCANTI, Eduardo Muniz M. **Processo Tributário - Administrativo e Judicial** - 1ª Edição 2022 . Rio de Janeiro: Forense, 2022. E-book. ISBN 9786559645916. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559645916/>. Acesso em: 07 abr. 2025.

CINTRA, Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

DIDIER JUNIOR, Fredie. O juízo de admissibilidade na teoria geral do direito. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, p. 322–354, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/21577>. Acesso em: 04 jun. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9786559649440. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>. Acesso em: 05 nov. 2024.

FEIJÓ, Maria Angelica Echer Ferreira; SARAIVA, Diogo Alvarenga. Efetividade e segurança na desjudicialização da execução fiscal. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, Lisboa, ano 10, n. 01, p. 607-640, 2024. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2024/1/2024_01_0607_0640.pdf. Acesso: 11 set. 2024.

GONÇALVES, Carlos R. **Curso de Direito Processual Civil - Teoria Geral** - Vol.1 - 22ª Edição 2025. 22. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. ISBN 9788553626601. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626601/>. Acesso em: 11 mai. 2025.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**. Distrito Federal, Brasil, v. 1, n. 2, p. 191–220, 2021. DOI: 10.53798/suprema.2021.v1.n2.a68. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68>. Acesso em: 11 maio. 2025.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 15ª ed., 2024. E-book. ISBN 9786559649822. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649822/>. Acesso em: 05 nov. 2024.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Processo tributário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. ISBN 9786559776030. Disponível em:

<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776030>. Acesso em: 07 abr. 2025.

MOREIRA, André M.; GALDINO, Breno S. Congestionamento judiciário e execução fiscal: a falta de interesse processual em débitos de baixo valor. **Revista ABRADT Fórum de Direito Tributário**, Belo Horizonte, ano 04, n. 07, p. 131-154, jan./jun. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo** - 13ª Edição 2024 . 13. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. pl ISBN 9786559775934. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775934/>. Acesso em: 04 mar. 2025.

OLIVEIRA, Leonardo Sousa De Paiva. Execução fiscal sob a ótica da análise econômica do direito. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas, v. 10, n. 13, p. 348-358, 2024. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7440>. Acesso em: 10 set. 2024.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Execução fiscal administrativa e federalismo: a produção do direito pelos estados no contexto da desjudicialização da administração pública**. 2023. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2023. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosDoutorado/Attachments/478/TESE%20Weber%20Luiz%20de%20Oliveira.%20Vers%C3%A3o%20final%20assinada.pdf>. Acesso em: 12 set. 2024.

PAULSEN, Leandro; ÁVILA, René B.; SLIWK, Ingrid S. **Leis de processo tributário comentadas: processo administrativo fiscal, protesto extrajudicial de títulos e execução fiscal** . 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. E-book. ISBN 9788553606870. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553606870/>. Acesso em: 05 abr. 2025.

RENNÓ, Gabriela Machado. **Convenções processuais em lides tributárias: instrumento de política pública consensual para recuperação do crédito tributário**. 2021. 285 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/11944>. Acesso: 12 set. 2024.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. **Instrução Normativa nº TC-36/2024, consolidada**. Dispõe sobre normas e procedimentos no âmbito do TCE-SC. Florianópolis, 2024. Disponível em: https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRUCAO-NORMATIVA-N-T-C-36-2024-CONSOLIDADA.pdf. Acesso em: 04 jun. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Iniciativas do PJSC reduzem acervo de execuções fiscais, com queda de 130 mil processos em 11 meses**. Florianópolis, 4 fev. 2025. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/iniciativas-do-pjsc-reduzem-acervo-de-execuc>

oes-fiscais-com-queda-de-130-mil-processos-em-11-meses. Acesso em: 04 jun. 2025.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Orientação Conjunta GP/CGJ n. 1, de 6 de março de 2024**. Orienta acerca do tratamento do acervo das execuções fiscais em trâmite no Poder Judiciário de Santa Catarina diante da aplicação da Resolução CNJ n. 547, de 22 de fevereiro de 2024. Florianópolis, 2024. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br/documents/728949/2294744/Orientacao_CONJUNTAGP_CGJ_N.1_2024.pdf. Acesso em: 09 jun. 2025.

SAVINO FILÓ, M. da C.; NETO, A. C. D. O PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO E A ATIVIDADE DA ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO (AGU). **REVISTA DA AGU**, [S. I.], v. 19, n. 01, 2020. DOI: 10.25109/2525-328X.v.19.n.01.2020.2419. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/2419>. Acesso em: 11 maio. 2025.

SILVEIRA, Ricardo Geraldo R. **Acesso à Justiça**. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. E-book. pág.113. ISBN 9788584935390. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584935390/>. Acesso em: 11 de maio. 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal** - 14ª Edição 2022 . 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. ISBN 9786553620209. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553620209/>. Acesso em: 05 abr. 2025.

NUNES, Cleucio S. **Curso Completo de Direito Processual Tributário** - 6ª Edição 2024 . 6. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. pág.249. ISBN 9788553621491. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553621491/>. Acesso em: 09 jun. 2025.