

**O TEMA 1.184 DO STF E A EFICIÊNCIA NA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA:
AVANÇOS E DESAFIOS PARA A ARRECADAÇÃO MUNICIPAL.**

Theme 1.184 of the Brazilian Supreme Federal Court (Stf) and the efficiency of active debt collection: advances and challenges for municipal revenue collection.

Tainara Souza¹

RESUMO:

O presente artigo científico analisa os impactos do Tema nº 1.184 do Supremo Tribunal Federal para a arrecadação dos Municípios brasileiros, especialmente no tocante à cobrança da dívida ativa de pequeno valor. A problemática central consiste em verificar se a uniformização da jurisprudência com efeito vinculante trouxe benefícios ou prejuízos à arrecadação municipal, considerando os princípios constitucionais da eficiência administrativa, razoabilidade e autonomia federativa. A pesquisa foi desenvolvida mediante revisão bibliográfica, análise jurisprudencial e estudo das premissas constitucionais que envolvem a execução fiscal e os mecanismos extrajudiciais de cobrança tributária. Conclui-se que o entendimento firmado pelo STF revelou-se predominantemente benéfico aos Municípios, sobretudo ao incentivar métodos mais céleres e econômicos de recuperação de crédito tributário, como o protesto da Certidão de Dívida Ativa e as soluções administrativas consensuais. Todavia, a decisão exige cautela interpretativa, especialmente quanto à preservação da competência legislativa e administrativa dos entes federativos, evitando-se ingerências indevidas do Poder Judiciário na autonomia municipal. Além disso, verifica-se a

¹ Procuradora do Município de Diadema/SP: Graduada em Direito pela Universidade Campo Real em Guarapuava/PR. Especialista em Direito Tributário pela Faculdade Dom Alberto/RS. Pós-graduanda em Direito Empresarial pela PUC/RS. E-mail: tainarasouza1@hotmail.com;

necessidade de estabelecimento de parâmetros nacionais mínimos que assegurem uniformidade sem comprometer as peculiaridades locais da administração tributária municipal.

Palavras-chave: Execução fiscal de pequeno valor; recuperação de crédito tributário; eficiência arrecadatória; dívida ativa municipal; desjudicialização tributária; protesto da certidão de dívida ativa; administração tributária municipal.

ABSTRACT:

This scientific article analyzes the impacts of Theme No. 1,184 of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) on the revenue collection of Brazilian municipalities, especially regarding the collection of low-value active debt. The central issue consists of verifying whether the standardization of jurisprudence with binding effects brought benefits or damages to municipal revenue collection, considering the constitutional principles of administrative efficiency, reasonableness, and federative autonomy. The research was developed through bibliographic review, jurisprudential analysis, and examination of the constitutional premises involving tax enforcement proceedings and extrajudicial tax collection mechanisms. It is concluded that the understanding established by the STF proved to be predominantly beneficial to municipalities, mainly by encouraging faster and less costly methods of recovering tax credits, such as the protest of the Certificate of Active Debt and consensual administrative solutions. However, the decision requires interpretative caution, especially regarding the preservation of the legislative and administrative competence of federative entities, avoiding undue interference by the Judiciary in municipal autonomy. Furthermore, there is a need to establish minimum national parameters capable of ensuring uniformity without compromising the local peculiarities of municipal tax administration.

Keywords: Low-value tax enforcement; tax credit recovery; revenue collection efficiency; municipal active debt; tax dejudicialization; protest of the certificate of active debt; municipal tax administration.

1. INTRODUÇÃO.

A execução fiscal representa um dos principais instrumentos de recuperação de créditos tributários pelos entes federativos brasileiros, constituindo mecanismo historicamente utilizado pela Administração Pública para a satisfação dos créditos inscritos em dívida ativa.

Conforme lecionam Paulo de Barros Carvalho e o professor Hugo de Brito Machado, o crédito tributário constitui expressão da própria capacidade financeira do Estado, sendo a arrecadação tributária elemento indispensável à concretização das atividades estatais e à realização do interesse público. Nesse sentido, destacam os autores que:

“A relação jurídica tributária nasce com a ocorrência do fato jurídico tributário, irradiando direitos subjetivos para o sujeito ativo e deveres jurídicos para o sujeito passivo, de modo que a constituição e a satisfação do crédito tributário revelam-se essenciais para a manutenção das atividades estatais e para a concretização das finalidades públicas previstas constitucionalmente.” (CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2022).

“O tributo é prestação pecuniária compulsória que constitui a principal fonte de receita do Estado, sendo indispensável ao financiamento das atividades públicas e à realização das necessidades coletivas. A arrecadação tributária, portanto, representa instrumento essencial para a manutenção da estrutura estatal e para a consecução do interesse público.” (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2021).

“A atividade de arrecadação não constitui simples faculdade administrativa, mas verdadeiro dever estatal decorrente da indisponibilidade do interesse público, competindo ao ente tributante adotar mecanismos juridicamente adequados para assegurar a satisfação do crédito tributário regularmente constituído.” (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2021).

Todavia, o crescimento exponencial do número de execuções fiscais ajuizadas nas últimas décadas passou a comprometer significativamente a funcionalidade do Poder Judiciário, sobretudo diante da reduzida efetividade arrecadatória das demandas envolvendo créditos de pequeno valor.

A crise estrutural das execuções fiscais foi reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.355.208, submetido ao regime de repercussão geral (Tema 1.184), oportunidade em que a Corte Constitucional passou a enfrentar a problemática relacionada ao excessivo custo operacional da cobrança judicial em comparação à efetiva recuperação dos créditos públicos.

Nesse sentido, destacou-se que:

“Em dívidas de baixo valor, o custo de movimentar os processos de execução fiscal é muito superior ao próprio valor que se busca recuperar. Além disso, estudos demonstram que os entes públicos têm mais chance de recuperar o valor da dívida quando usam o protesto de certidão de dívida ativa (que é uma solução mais rápida e barata) do que quando acionam o Poder Judiciário por meio da execução fiscal. Assim, é preciso adotar medidas que reduzam o número de execuções fiscais e, ao mesmo tempo, permitam que os entes públicos cobrem os débitos de maneira mais eficiente.” (BRASIL, STF, Tema 1.184, RE 1.355.208/SC, 2023).

A partir dessa compreensão, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento segundo o qual é legítima a extinção das execuções fiscais de pequeno valor diante da ausência de interesse processual, especialmente quando a movimentação da máquina judiciária se revela antieconômica e incompatível com os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da razoabilidade.

A decisão proferida pela Suprema Corte representa verdadeira mudança paradigmática no modelo tradicional de cobrança da dívida ativa, promovendo significativa valorização dos mecanismos extrajudiciais de recuperação do crédito tributário.

Ao privilegiar soluções administrativas, protestos extrajudiciais e métodos consensuais de cobrança, o STF passou a incentivar uma lógica arrecadatória voltada à efetividade prática da recuperação do crédito público, em substituição ao modelo historicamente pautado pela judicialização massiva das execuções fiscais.

Nesse contexto, merece destaque a própria tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal:

“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. 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.” (BRASIL, STF, Tema 1.184, RE 1.355.208/SC, 2023).

A uniformização promovida pelo Tema 1.184 passou a gerar importantes reflexos sobre a arrecadação municipal, especialmente porque inúmeros Municípios brasileiros possuem significativa dependência da recuperação de créditos tributários de pequeno valor para composição de suas receitas próprias.

A substituição progressiva do modelo tradicional de cobrança judicial por mecanismos extrajudiciais exige não apenas reorganização administrativa das Procuradorias Municipais, mas também reflexão aprofundada acerca dos limites constitucionais da intervenção judicial sobre a política arrecadatória dos entes federativos.

Além disso, a decisão da Suprema Corte passou a suscitar relevantes debates acerca dos possíveis impactos da racionalização das execuções fiscais sobre a cultura da adimplência tributária, a preservação da autonomia federativa e a efetividade coercitiva da cobrança dos créditos públicos.

Nesse aspecto, o próprio STF reconheceu a necessidade de compatibilização entre eficiência administrativa e respeito às competências constitucionais dos entes federativos, ao afirmar que:

Por isso, a União, os Estados e os Municípios devem fixar em lei um valor mínimo (piso) para iniciar execuções fiscais que guarde relação com o custo de movimentação desses processos. Quando o ente público não fixar esse mínimo ou quando ele for muito baixo, o Judiciário pode definir o piso de ajuizamento a ser aplicado.” (BRASIL, STF, Tema 1.184, RE 1.355.208/SC, 2023).

Diante desse cenário, o presente artigo científico busca analisar os impactos positivos e negativos decorrentes do Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal, investigando se a orientação firmada pela Corte Constitucional efetivamente fortalece a arrecadação municipal e promove maior eficiência administrativa ou se, em sentido contrário, pode ocasionar enfraquecimento da coercitividade tributária, estímulo à inadimplência fiscal e potenciais limitações à autonomia federativa dos Municípios brasileiros.

2. O TEMA 1.184 DO STF E A RACIONALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS.

O Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal teve origem na relevante controvérsia jurídica concernente à possibilidade de extinção das execuções fiscais de reduzido valor econômico, em razão da ausência de interesse processual do ente público, especialmente nas hipóteses em que os custos inerentes à movimentação da máquina judiciária se revelam superiores à própria utilidade econômica do crédito perseguido em juízo.

Sobre a necessidade de observância da racionalidade econômica na atuação estatal, leciona Humberto Ávila que:

“O princípio da eficiência exige da Administração Pública atuação adequada, necessária e proporcional, de modo que a atividade administrativa produza resultados efetivos com o menor dispêndio possível de recursos públicos.” (ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. São Paulo: Malheiros, 2021).

A discussão ganhou relevo no contexto do expressivo aumento do número de demandas executivas fiscais no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, fenômeno que passou a comprometer não apenas a efetividade da recuperação dos créditos públicos, mas também a própria eficiência da prestação jurisdicional.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça:

“As execuções fiscais representam aproximadamente 34% do total de casos pendentes no Poder Judiciário e possuem elevada taxa de congestionamento, superior a 85%, constituindo o principal fator de morosidade do sistema judicial brasileiro.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2023. Brasília: CNJ, 2023).

Nesse cenário, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 1.355.208, submetido ao regime da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade constitucional da adoção de medidas voltadas à racionalização das execuções fiscais, considerando, sobretudo, a grave sobrecarga enfrentada pelo Poder Judiciário em decorrência do elevado volume de ações de cobrança tributária marcadas por reduzida efetividade arrecadatória.

A Corte Constitucional passou a compreender que o ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais de pequeno valor, além de representar significativo dispêndio de recursos públicos, revela-se incompatível com os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da razoabilidade.

Nesse sentido, consignou o Supremo Tribunal Federal:

“Em dívidas de baixo valor, o custo de movimentar os processos de execução fiscal é muito superior ao próprio valor que se busca recuperar, razão pela qual se faz necessária a adoção de medidas alternativas de cobrança mais eficientes e menos onerosas.” (BRASIL. STF. RE 1.355.208/SC. Tema 1.184. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgado em 19 dez. 2023).

A tese firmada pelo STF estabeleceu que:

“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.” (BRASIL. STF. RE 1.355.208/SC. Tema 1.184. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgado em 19 dez. 2023).

Ademais, o Supremo Tribunal Federal condicionou o ajuizamento das execuções fiscais à prévia adoção de mecanismos extrajudiciais de cobrança, notadamente o protesto da Certidão de Dívida Ativa, a tentativa de conciliação e a implementação de soluções administrativas aptas à recuperação do crédito tributário.

Tal orientação evidenciou inequívoca valorização, por parte da Suprema Corte, de instrumentos mais céleres, menos onerosos e potencialmente mais eficientes para a satisfação do crédito público, em substituição ao modelo tradicional de judicialização massiva das execuções fiscais.

Sobre a relevância da cobrança extrajudicial, destaca Leandro Paulsen:

“A execução fiscal não pode ser concebida como mecanismo automático e indiscriminado de cobrança, especialmente quando inexistente perspectiva concreta de recuperação do crédito tributário, devendo a Administração Tributária buscar meios proporcionais e eficientes de satisfação do interesse público.” (PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. São Paulo: Saraiva, 2023).

Diante desse panorama, verifica-se que o Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal não se limita à mera racionalização procedimental das execuções fiscais, mas representa verdadeira reformulação da política pública de recuperação da dívida ativa no Brasil.

A orientação consolidada pela Suprema Corte evidencia a necessidade de superação do modelo tradicional de judicialização massiva da cobrança tributária, historicamente marcado pela baixa efetividade arrecadatória e pelo elevado custo operacional suportado pela Administração Pública.

Ao privilegiar mecanismos extrajudiciais de recuperação do crédito tributário e reforçar a observância dos princípios constitucionais da eficiência administrativa, razoabilidade e economicidade, o STF inaugura nova diretriz interpretativa voltada à construção de uma atuação estatal mais estratégica, proporcional e funcional.

Contudo, a efetividade prática dessa transformação dependerá diretamente da capacidade dos entes federativos, especialmente dos Municípios, de estruturarem mecanismos administrativos adequados de cobrança, sem que isso implique enfraquecimento da coercitividade tributária ou comprometimento da autonomia federativa constitucionalmente assegurada.

3. OS BENEFÍCIOS DO TEMA 1.184 PARA A ARRECADAÇÃO MUNICIPAL

A principal contribuição decorrente do Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal reside na profunda modernização dos modelos de recuperação da dívida ativa municipal, promovendo substancial reformulação das tradicionais sistemáticas de cobrança tributária historicamente adotada pelos entes locais.

A orientação firmada pela Suprema Corte representa verdadeira inflexão paradigmática na condução das políticas públicas de recuperação de créditos tributários, na medida em que desloca o enfoque anteriormente centrado na judicialização massiva das execuções fiscais para uma perspectiva voltada à eficiência arrecadatória, à racionalização administrativa e à economicidade da atuação estatal.

Sobre a necessidade de compatibilização entre atividade administrativa e eficiência na gestão pública, leciona Humberto Ávila:

“O dever de eficiência impõe à Administração Pública a adoção de meios adequados, necessários e proporcionais à consecução das finalidades públicas, exigindo atuação administrativa racional e economicamente justificável.” (ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. São Paulo: Malheiros, 2021).

Historicamente, inúmeros Municípios brasileiros passaram a adotar o ajuizamento automático das execuções fiscais como principal — e, em muitos casos, praticamente único — instrumento de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa, independentemente da efetiva viabilidade econômica da demanda judicial ou da real possibilidade de satisfação do crédito perseguido.

Tal prática consolidou-se ao longo dos anos como mecanismo padronizado de recuperação tributária, impulsionando o ajuizamento indiscriminado de milhares de ações executivas fiscais, inclusive em hipóteses envolvendo débitos de reduzida expressão econômica.

Esse modelo de cobrança excessivamente judicializado contribuiu significativamente para o crescimento exponencial do número de execuções fiscais em tramitação perante o Poder Judiciário brasileiro, ocasionando severo congestionamento processual, elevação dos custos operacionais suportados pela Administração Pública e expressiva redução da efetividade arrecadatória das demandas executivas, sobretudo nas hipóteses envolvendo créditos tributários de pequeno valor.

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça:

“As execuções fiscais representam aproximadamente 34% do total de casos pendentes no Poder Judiciário e possuem taxa de congestionamento superior a 85%, sendo o principal fator de morosidade da Justiça brasileira.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2023. Brasília: CNJ, 2023).

Em inúmeros casos, o dispêndio financeiro necessário para movimentação da máquina judiciária revelou-se superior ao próprio montante perseguido na execução fiscal, circunstância que passou a evidenciar a incompatibilidade entre a sistemática tradicional de cobrança e os princípios constitucionais da eficiência administrativa, razoabilidade e

economicidade. Sobre a necessidade de racionalização da cobrança tributária, destaca Leandro Paulsen:

“A execução fiscal não pode servir como instrumento automático de cobrança indiscriminada, sobretudo quando ausente perspectiva concreta de satisfação do crédito tributário, devendo a Administração Tributária adotar medidas proporcionais e eficientes de recuperação do crédito público.” (PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. São Paulo: Saraiva, 2023).

Nesse contexto, com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.184, os Municípios passaram a ser estimulados a desenvolver mecanismos mais eficientes, estratégicos, céleres e economicamente sustentáveis de recuperação do crédito tributário, substituindo gradativamente a lógica da judicialização massiva pela implementação de métodos extrajudiciais de cobrança.

A orientação firmada pela Corte Constitucional passou a incentivar uma atuação administrativa mais seletiva, racional e orientada por critérios de efetividade arrecadatória, permitindo aos entes municipais reorganizarem suas estruturas de cobrança tributária de forma mais compatível com as exigências contemporâneas de gestão fiscal eficiente.

Ao enfrentar a controvérsia constitucional submetida à sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente que:

“Em dívidas de baixo valor, o custo de movimentar os processos de execução fiscal é muito superior ao próprio valor que se busca recuperar, razão pela qual se faz necessária a adoção de medidas alternativas de cobrança mais eficientes e menos onerosas.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.355.208/SC. Tema 1.184 da Repercussão Geral. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgado em 19 dez. 2023).

Dentre os principais benefícios decorrentes da diretriz jurisprudencial consolidada pela Suprema Corte, destacam-se a significativa redução das despesas processuais suportadas pelos entes públicos, a diminuição do congestionamento do Poder Judiciário, o fortalecimento dos mecanismos extrajudiciais de cobrança, o incentivo à celebração de transações tributárias, o estímulo à conciliação administrativa e, ainda, a racionalização da atuação das Procuradorias Municipais, que passaram a direcionar esforços institucionais para a recuperação de créditos de maior relevância econômica e maior potencial arrecadatório.

Outro aspecto de elevada relevância jurídica e administrativa consiste na expressiva valorização do protesto da Certidão de Dívida Ativa como legítimo instrumento de coerção indireta do contribuinte inadimplente.

O protesto extrajudicial apresenta reduzido custo operacional para os entes públicos e significativa efetividade prática, sobretudo em razão das restrições creditícias impostas ao devedor, circunstância que frequentemente atua como importante fator de estímulo à regularização espontânea da obrigação tributária.

A constitucionalidade do protesto da Certidão de Dívida Ativa já havia sido reconhecida pelo próprio Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135, ocasião em que a Corte assentou que:

“O protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo de cobrança extrajudicial, compatível com os princípios da eficiência administrativa e da economicidade.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5.135/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. Julgado em 09 nov. 2016).

Assim, o protesto da CDA passou a assumir papel central na política contemporânea de recuperação da dívida ativa municipal, consolidando-se como mecanismo mais célere, menos oneroso e potencialmente mais eficiente do que o modelo tradicional de cobrança exclusivamente judicial.

Além disso, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal possibilita aos Municípios direcionarem suas estruturas administrativas, financeiras e jurídicas para a recuperação de créditos tributários dotados de maior potencial arrecadatório, promovendo incremento da eficiência fiscal e administrativa em consonância com os princípios constitucionais da economicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência da Administração Pública.

Trata-se, portanto, de relevante transformação na lógica da cobrança tributária municipal, que passa a privilegiar não apenas o ajuizamento formal de execuções fiscais, mas, sobretudo, a efetiva capacidade de recuperação do crédito público com racionalidade econômica, responsabilidade administrativa e observância aos parâmetros constitucionais de eficiência da atuação estatal.

4. OS RISCOS E DESAFIOS DECORRENTES DA DECISÃO

Não obstante os avanços promovidos pelo Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal no âmbito da racionalização das execuções fiscais e da modernização dos mecanismos de recuperação da dívida ativa, subsistem relevantes desafios interpretativos, operacionais e institucionais decorrentes da orientação jurisprudencial consolidada pela Suprema Corte.

A implementação prática das diretrizes estabelecidas no referido precedente exige análise cautelosa de seus reflexos sobre a arrecadação municipal, a autonomia federativa e a própria efetividade do sistema tributário brasileiro.

O primeiro e talvez mais sensível desafio refere-se ao potencial estímulo à inadimplência tributária decorrente da percepção social de enfraquecimento da coercitividade estatal na cobrança dos créditos fiscais de reduzido valor econômico.

A compreensão, por parte dos contribuintes, de que débitos tributários de pequeno valor possivelmente não serão objeto de cobrança judicial pode ocasionar significativo abalo na cultura da adimplência fiscal, fomentando comportamentos oportunistas e ampliam práticas reiteradas de inadimplemento tributário.

Sobre a relevância da coercitividade da atividade arrecadatória, leciona Hugo de Brito Machado:

“A eficácia da tributação depende não apenas da instituição válida do tributo, mas também da efetividade dos mecanismos de arrecadação e cobrança, sob pena de comprometimento da própria justiça fiscal e da igualdade tributária.” (MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2021).

Tal circunstância revela-se especialmente preocupante em âmbito municipal, considerando que grande parcela das receitas próprias dos Municípios decorre justamente da arrecadação pulverizada de tributos de menor expressão individual, como o IPTU, o ISSQN e determinadas taxas municipais. Nesse sentido, Paulo de Barros Carvalho ressalta que:

“A atividade arrecadatória constitui elemento essencial da autonomia financeira dos entes federativos, uma vez que a efetiva percepção das receitas tributárias condiciona a própria capacidade estatal de implementação das políticas públicas constitucionalmente atribuídas aos entes políticos.”

(CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de Direito Tributário*. São Paulo: Saraiva, 2022).

Além disso, importante obstáculo prático reside na insuficiência estrutural enfrentada por inúmeros Municípios de pequeno e médio porte, os quais frequentemente não dispõem de aparato tecnológico, administrativo e operacional adequado para implementação de mecanismos eficientes de cobrança extrajudicial.

A transição de um modelo tradicionalmente centrado na judicialização das execuções fiscais para uma sistemática baseada em soluções administrativas, protestos extrajudiciais e políticas de conciliação tributária exige investimentos em modernização administrativa, capacitação técnica e desenvolvimento de instrumentos de gestão fiscal que nem sempre se mostram acessíveis aos entes municipais com menor capacidade financeira.

Sobre a necessidade de modernização administrativa da atividade tributária, destaca Leandro Paulsen:

*“A Administração Tributária contemporânea exige mecanismos eficientes de gestão, fiscalização e cobrança do crédito tributário, não sendo mais compatível com modelos excessivamente burocráticos e marcados pela baixa efetividade arrecadatória.” (PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. São Paulo: SaraivaJur, 2023).*

Outro aspecto de elevada sensibilidade jurídica envolve a necessária preservação da autonomia federativa assegurada constitucionalmente aos entes municipais.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha reconhecido a competência dos entes federativos para fixação de parâmetros mínimos destinados ao ajuizamento das execuções fiscais, a Corte também admitiu a possibilidade de intervenção judicial nas hipóteses em que inexistente regulamentação considerada adequada ou quando os valores fixados se revelem incompatíveis com os princípios da eficiência e da razoabilidade administrativa.

Nesse sentido, consignou o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tem 1.184:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem estabelecer, em observância ao princípio da eficiência administrativa, parâmetros mínimos razoáveis para o ajuizamento das execuções fiscais, compatíveis com os custos da cobrança judicial.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal.

RE 1.355.208/SC. Tema 1.184 da Repercussão Geral. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgado em 19 dez. 2023).

Tal circunstância demanda especial cautela interpretativa, na medida em que eventual ampliação excessiva da atuação jurisdicional poderá resultar em indevida ingerência do Poder Judiciário sobre matérias inseridas no âmbito da competência legislativa e administrativa dos entes federativos.

A autonomia municipal, enquanto elemento estruturante do pacto federativo brasileiro, compreende não apenas a capacidade de auto-organização política e administrativa, mas também a prerrogativa de definição de suas estratégias de arrecadação e recuperação de créditos tributários, observadas as peculiaridades econômicas e sociais locais.

Sobre a relevância constitucional da autonomia municipal, leciona José Afonso da Silva:

“A autonomia municipal constitui princípio estruturante da Federação brasileira, assegurando aos Municípios capacidade de auto-organização, autoadministração e autogoverno, inclusive no tocante à gestão de suas receitas e interesses locais.” (SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2022).

Há, ainda, relevante preocupação relacionada ao possível aumento dos riscos de prescrição tributária.

A exigência de adoção prévia de medidas administrativas e extrajudiciais de cobrança pode ocasionar maior complexidade procedimental na recuperação do crédito tributário, especialmente nos Municípios que não dispõem de mecanismos eficientes de controle e monitoramento dos créditos inscritos em dívida ativa.

Na ausência de adequada estrutura administrativa para acompanhamento dos prazos prescricionais, existe o risco concreto de perecimento do direito de cobrança judicial dos créditos tributários, circunstância potencialmente capaz de comprometer a arrecadação municipal e ocasionar prejuízos ao erário.

Acerca da importância da observância dos prazos prescricionais na atividade arrecadatória estatal, destaca Ricardo Alexandre:

“A prescrição tributária representa limite temporal ao exercício da pretensão estatal de cobrança do crédito tributário, impondo à Administração Pública o dever de atuação diligente e eficiente na recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.” (ALEXANDRE, Ricardo. Direito Tributário Esquemático. São Paulo: Método, 2023).

Desse modo, embora o Tema 1.184 represente importante avanço no processo de racionalização da cobrança tributária e na busca pela eficiência administrativa, sua implementação prática exige equilíbrio institucional, cautela interpretativa e fortalecimento das estruturas administrativas municipais, a fim de evitar que os benefícios decorrentes da modernização do sistema de cobrança fiscal sejam comprometidos por dificuldades operacionais, insegurança jurídica ou enfraquecimento da autonomia federativa constitucionalmente assegurada aos Municípios.

6. CONCLUSÃO

O Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal representa relevante marco jurídico, institucional e administrativo no processo de reestruturação do sistema de cobrança da dívida ativa no Brasil, especialmente no que se refere à redefinição dos mecanismos destinados à recuperação de créditos tributários pelos entes federativos.

A orientação firmada pela Suprema Corte consolidou verdadeira mudança paradigmática na tradicional sistemática de execução fiscal, historicamente marcada pelo excessivo volume de judicialização das cobranças tributárias, pela reconhecida baixa efetividade arrecadatória e pelo elevado custo operacional imposto à Administração Pública.

A relevância da matéria evidencia-se, sobretudo, pela tese firmada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.355.208, em sede de repercussão geral, na qual o Supremo Tribunal Federal assentou que:

“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...” (STF, Tema 1.184 da Repercussão Geral, RE nº 1.355.208/SC).

A decisão proferida no referido julgamento conferiu nova racionalidade à política pública de recuperação de créditos fiscais ao reconhecer a constitucionalidade da adoção de mecanismos extrajudiciais mais eficientes, céleres e economicamente adequados para satisfação do crédito tributário.

Ao prestigiar instrumentos como o protesto da Certidão de Dívida Ativa, a cobrança administrativa qualificada, os meios consensuais de composição e demais alternativas extrajudiciais de recuperação do crédito público, o Supremo Tribunal Federal passou a valorizar uma lógica arrecadatória fundada na efetividade concreta e no resultado útil da cobrança, em substituição ao modelo tradicional baseado no ajuizamento massivo de execuções fiscais de reduzida perspectiva econômica.

Tal modernização mostra-se especialmente relevante diante do histórico cenário de congestionamento do Poder Judiciário brasileiro, agravado pelo expressivo número de execuções fiscais de pequeno valor e pela reiteradamente constatada baixa efetividade do modelo judicial clássico de cobrança tributária.

Nesse sentido, o próprio Conselho Nacional de Justiça, ao editar a Resolução nº 547/2024, destacou a necessidade de racionalização do tratamento conferido às execuções fiscais, assentando que:

“A excessiva judicialização das execuções fiscais compromete significativamente a eficiência da prestação jurisdicional brasileira, exigindo a adoção de medidas voltadas à racionalização do acervo processual e ao incentivo à utilização de mecanismos extrajudiciais de cobrança, de modo a assegurar maior efetividade à recuperação do crédito público.”(Conselho Nacional de Justiça – Resolução CNJ nº 547/2024).

Nesse contexto, a racionalização da atividade arrecadatória revela-se plenamente compatível com os princípios constitucionais da eficiência administrativa, da economicidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, na medida em que busca otimizar a utilização dos

recursos públicos, reduzir custos administrativos desnecessários e conferir maior efetividade à recuperação da dívida ativa.

Sob a perspectiva doutrinária, também se observa que a adoção de instrumentos mais eficientes de cobrança guarda plena consonância com o princípio da eficiência administrativa. Conforme leciona Humberto Ávila:

“O princípio da eficiência exige da Administração Pública atuação orientada à obtenção do melhor resultado possível com o menor dispêndio de recursos públicos, sempre em observância à juridicidade, à razoabilidade e à finalidade administrativa.” (ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios.)

Não obstante os avanços promovidos pelo entendimento consolidado no Tema 1.184, permanecem relevantes reflexões quanto aos possíveis efeitos indiretos decorrentes de sua implementação prática.

Entre eles, destacam-se o eventual estímulo à inadimplência tributária decorrente da percepção de flexibilização da coercitividade estatal na cobrança de débitos de pequeno valor, bem como os riscos de eventual interferência indevida sobre a autonomia político-administrativa e financeira dos Municípios.

A percepção social de enfraquecimento dos mecanismos coercitivos de cobrança pode, em determinadas hipóteses, comprometer a cultura de adimplência fiscal e favorecer condutas reiteradas de inadimplemento, especialmente em relação a tributos municipais de arrecadação pulverizada.

A literatura especializada igualmente vem reconhecendo esse processo de transformação da execução fiscal. Nesse sentido:

“A extinção das execuções fiscais antieconômicas revela-se compatível com a necessidade contemporânea de racionalização do sistema de justiça, especialmente diante da constatação empírica de que grande parte dessas demandas gera elevado custo operacional ao Estado sem correspondente efetividade na recuperação do crédito público.” (Revista de Geopolítica, Extinção de Executivos Fiscais Antieconômicos no Contexto do Movimento de Oxigenação do Poder Judiciário no Brasil, 2025).

Do mesmo modo, a aplicação das diretrizes fixadas pela Suprema Corte exige especial cautela quanto à preservação da autonomia federativa constitucionalmente assegurada aos Municípios.

A racionalização das execuções fiscais não pode ser interpretada como autorização para ingerência excessiva sobre as estratégias administrativas e legislativas adotadas pelos entes municipais no âmbito de sua política arrecadatória, sob pena de comprometimento do pacto federativo e da repartição constitucional de competências estabelecida pela Constituição da República.

Ainda assim, sob uma perspectiva sistêmica, verifica-se que os benefícios decorrentes da modernização dos instrumentos de cobrança tributária tendem a superar os eventuais riscos associados à sua implementação.

Isso porque a baixa efetividade histórica das execuções fiscais de pequeno valor, aliada ao elevado custo operacional de sua manutenção no âmbito judicial, evidencia a necessidade de adoção de medidas administrativas mais racionais, eficientes e compatíveis com os princípios da boa gestão pública.

A valorização dos meios extrajudiciais de cobrança, associada ao aperfeiçoamento da atuação das Procuradorias Municipais e à adoção de mecanismos administrativos mais estratégicos de recuperação de crédito, apresenta-se como medida juridicamente legítima e administrativamente adequada para promover maior eficiência arrecadatória, melhor gestão dos recursos públicos e maior racionalidade no tratamento da dívida ativa municipal.

Todavia, a concretização prática das diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal pressupõe planejamento institucional adequado, fortalecimento da estrutura administrativa municipal, investimento em modernização tecnológica e observância rigorosa dos limites constitucionais relacionados à autonomia federativa.

A efetividade do novo modelo dependerá diretamente da capacidade de cada Município em estruturar políticas públicas de cobrança compatíveis com sua realidade econômica, financeira, administrativa e operacional.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal representa significativo avanço no processo de aprimoramento da eficiência arrecadatória municipal e na racionalização da cobrança da dívida ativa, desde que sua implementação ocorra em estrita observância aos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da razoabilidade, da proporcionalidade e da autonomia federativa.

Sua aplicação deve preservar o necessário equilíbrio entre a busca por maior efetividade na recuperação do crédito público e o respeito às competências constitucionalmente atribuídas aos entes federativos, permitindo que a modernização da cobrança tributária se desenvolva de forma juridicamente segura, administrativamente eficiente e institucionalmente sustentável.

REFERÊNCIAS:

ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC. Tema 1.184 da Repercussão Geral. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 19 dez. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 set. 1980.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em 09 nov. 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Brasília, DF

CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Saraiva, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2023. Brasília: CNJ, 2023.

MACHADO, Hugo de Brito. Curso de Direito Tributário. São Paulo: Malheiros, 2021.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. São Paulo: Saraiva, 2023.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário Completo. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

REVISTA DE GEOPOLÍTICA. Extinção de executivos fiscais antieconômicos no contexto do movimento de oxigenação do Poder Judiciário no Brasil. Revista de Geopolítica, 2025. Disponível em: [Revista de Geopolítica – artigo completo](#). Acesso em: 27 maio 2026.

WOLKART, Erik Navarro. Análise econômica do processo civil: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.