

Como a execução fiscal de baixo valor é aplicada por entes federados

15/12/2025

O ajuizamento de execução fiscal de baixo valor deve considerar a realidade econômica e social de cada ente federado, cabendo à Fazenda Pública verificar, previamente, se a sua pretensão atende aos princípios da economicidade e da eficiência.

Para contextualizar a evolução legal e jurisprudencial do tema, faz-se necessário expor breve histórico. Em 2008, foi reconhecida a repercussão geral da matéria discutida no RE 591033 (Tema 109), no qual o Supremo Tribunal Federal firmou a seguinte tese ^[1]:

Tema 109 do STF

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

Nesse julgamento, o STF reconheceu a autonomia financeira dos municípios para a definição de valores mínimos de cobrança judicial de crédito tributário e afastou a utilização de lei estadual para aferir o interesse de agir da municipalidade em suas execuções fiscais.

Pagamento do crédito tributário

As leis ordinárias que estabelecem valores mínimos apenas são aplicáveis no âmbito das competências tributárias de cada ente político, conforme fundamentou a ministra Ellen Gracie em seu voto condutor. Cada ente federado possui competência exclusiva para dispor sobre os créditos advindos de suas próprias relações tributárias.

Cumprе ressaltar que, ao tempo do julgamento do Tema 109, a Fazenda Pública dispunha apenas de dois meios legais para forçar o pagamento do crédito tributário: a notificação do contribuinte para pagamento voluntário e o ajuizamento da execução fiscal. Não havia outros instrumentos jurídicos para alcançar tal objetivo.

Em 2012, a Lei nº 12.767 alterou a Lei nº 9.492/97 e incluiu as certidões de dívida ativa da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas entre os títulos sujeitos a protesto. O protesto, que não se restringe aos títulos de natureza cambial (cheques, duplicatas), passou a ser instrumento alternativo e extrajudicial para a recuperação do crédito fazendário.

A constitucionalidade da norma acima citada foi confirmada pelo Supremo na ADI 5135, ocasião em que se firmou a seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui

mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política” [2]. Posteriormente, o STJ fixou entendimento no mesmo sentido no Tema 777: “A Fazenda pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012” [3].

Extinção de execuções fiscais

Diante da evolução do cenário jurídico — notadamente com a criação de mecanismo extrajudicial de cobrança —, a Suprema Corte, em 2024, fixou a seguinte tese no Tema 1.184 [4].

Tema 1184 do STF

- 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.*

Na primeira parte da tese fixada no Tema 1.184, o STF validou a extinção de execuções fiscais de baixo valor por falta de interesse de agir. Vale lembrar que a análise das condições da ação compete ao magistrado e que o interesse processual afere-se mediante a análise do binômio necessidade-adequação. Nesse sentido, a Fazenda Pública deve avaliar se: a satisfação da sua pretensão de recuperação do crédito tributário apenas pode ser atendida mediante intervenção judicial e se; a via judicial é o único meio necessário para a tutela do direito ou se outro instrumento atinge a mesma finalidade.

O STF esclareceu que o Tema 109 não foi superado, mas sim harmonizado com a possibilidade de extinção de execuções fiscais por ausência de interesse processual. Ademais, na segunda parte da tese, o Supremo Tribunal condicionou o ajuizamento da execução fiscal de baixo valor ao prévio protesto da CDA.

Spacca

A *ratio decidendi* dessa orientação reside na baixa probabilidade de recuperação do crédito tributário pela via judicial, além do impacto que tais execuções produzem sobre o funcionamento do Poder Judiciário. A dispensa do prévio protesto ocorrerá apenas quando este se revelar inadequado à luz da eficiência administrativa, hipótese que se verifica, por exemplo, em relação ao contribuinte reincidente específico no não pagamento, como ressaltado pela ministra Cármen Lúcia, Relatora do Tema 1.184.

Em 2024, o Conselho Nacional de Justiça, em conformidade com o Tema 1.184, editou a Resolução nº 547 a fim de estabelecer critérios de tratamento racional e eficiente para a tramitação das execuções fiscais de baixo valor no Poder Judiciário.

A resolução prevê duas hipóteses de extinção das execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 à época do ajuizamento: ausência de movimentação útil há mais de um ano e sem citação do executado, ou; ainda que citado o executado, não tenham sido localizados bens penhoráveis (artigo 1º, § 1º).

Demonstração de conciliação

Além disso, a resolução impõe à Fazenda Pública o dever de demonstrar que houve: a adoção de prévia tentativa de conciliação ou de solução administrativa; e a realização de prévio protesto do título. O descumprimento de tais requisitos leva à extinção, sem resolução do mérito, da execução fiscal de baixo valor.

Quanto à tentativa de conciliação, a Resolução esclareceu que esta pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre (artigo 2º, § 1º). No que tange à solução administrativa, a notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal já configura sua adoção (artigo 2º, § 2º).

Diante dessas disposições, foi arguida a competência do CNJ para estabelecer parâmetros relativos à aferição da falta de interesse de agir em execução fiscal. Ao apreciar a matéria no Tema 1.428, em 2025, a Suprema Corte fixou a seguinte tese ^[5]:

Tema 1.428 do STF

1. As providências da Resolução CNJ nº 547/2024 não usurpam nem interferem na competência tributária dos entes federativos e devem ser observadas para o processamento e a extinção de execuções fiscais com base no princípio constitucional da



eficiência;

2. É infraconstitucional e fática a controvérsia sobre o atendimento das exigências da Resolução CNJ nº 547/2024 para extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir.

Segundo a jurisprudência do próprio STF, o CNJ possui competência para regulamentar questões afetas ao aprimoramento da gestão judiciária e para exercer o controle da atuação administrativa dos tribunais, nos termos do artigo 103-B, § 4º, I, da Constituição.

Violação do princípio da legalidade processual

Não obstante o esforço institucional do STF e do CNJ para conferir maior eficiência ao Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 547/2024 suscita questionamentos jurídicos relevantes. Ao estabelecer hipótese de extinção da ação sem resolução do mérito (artigo 1º, § 1º) não prevista no CPC ou na LEF, a norma infralegal invade matéria reservada à lei, extrapolando os limites do poder regulamentar do CNJ e violando o princípio da legalidade processual.

O CPC prevê, nos incisos do seu artigo 485, diversas hipóteses de extinção do processo sem resolução de mérito. Assim, a criação de novas hipóteses não pode decorrer de ato normativo do CNJ, exigindo alteração legislativa, seja do artigo 485 do CPC, ou, mais adequadamente, mediante modificação do artigo 40 da LEF, diploma especial aplicável à execução fiscal.

O contraste com a LEF é revelador: seu artigo 40, § 2º determina que, decorrido o prazo máximo de um ano sem que seja localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará apenas o arquivamento dos autos. Diferentemente, a Resolução CNJ nº 527/2024, ao impor a extinção definitiva das execuções fiscais de baixo valor, estabelece consequência substancialmente mais gravosa que a própria lei especial.

Observe-se que a iniciativa para propor alterações na LEF é concorrente e cabível a quaisquer dos legitimados pelo artigo 61 da Constituição, inclusive ao próprio STF (CF, artigo 61, § 1º, I, “d”). Assim, se fosse necessária a criação de nova hipótese de extinção processual, o caminho mais adequado seria a alteração legislativa, e não a edição de ato infralegal pelo CNJ.

Constitucionalidade da resolução

Reconhecida pelo STF a constitucionalidade da Resolução CNJ nº 547/2024 no Tema 1.428, o presente estudo propõe aperfeiçoamentos ao modelo adotado, com vistas a melhor adequá-lo à estrutura federativa brasileira. O valor único de R\$ 10 mil pode ser inexpressivo para a União e os estados, mas representa quantia substancial para a maioria dos municípios brasileiros. As desigualdades regionais impõem tratamento diferenciado que respeite a autonomia dos entes federados (CF, artigo 18).

Assim, propõe-se que a LEF, mediante alteração legislativa, delegue ao CNJ a fixação de valores mínimos escalonados para o ajuizamento da execução fiscal, com base em estudos econométricos e critérios objetivos. Tal delegação, desde que expressamente prevista em lei formal e com parâmetros definidos pelo legislador, não configuraria usurpação de competência, mas legítimo exercício de poder regulamentar nos limites estabelecidos pela norma primária.

O artigo 1º-A, caput da Resolução CNJ nº 547/2024, com a redação dada pela Resolução CNJ nº 617/2025, determina que *“deverão ser igualmente extintas as execuções fiscais sem indicação do CPF ou CNPJ da parte executada”* e que tal medida se aplica *“em qualquer fase do processo, inclusive na análise da petição inicial”* (parágrafo único do artigo 1º-A).

Embora tal exigência padeça do mesmo vício formal anteriormente apontado — criação de hipótese de extinção processual por ato infralegal —, reconhece-se que, do ponto de vista material, a medida é extremamente salutar e necessária, conforme o esclarecido voto vencido do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho no *leading case* que gerou o Tema 876 na Corte Cidadã: *“Em petição inicial de ação de execução fiscal, é cabível a exigência de indicação de CPF, pois o dado evita os prejuízos advindos da homonímia, torna o processo mais célere e viabiliza constrição financeira através do sistema BACEN JUD (sic)”* [6].

Petição para execução fiscal não pode ser indeferida

Porém, não foi essa a tese firmada no Tema 876. Prevaleceu o entendimento de que, em ações de execução fiscal, descabe indeferir a petição inicial sob o argumento da falta de indicação do CPF e/ou RG da parte executada pessoa física, ou, ainda, do CNPJ da parte executada pessoa jurídica, haja vista tratar-se de requisito não previsto no artigo 6º da LEF, cujo diploma, por sua especialidade, ostenta primazia sobre a legislação de cunho geral.

O verbete da Súmula 558, da 1ª Seção da Corte Cidadã, é no mesmo sentido: *“Em ações de execução fiscal, a petição inicial não pode ser indeferida sob o argumento da falta de indicação do CPF e/ou RG ou CNPJ da parte executada”*.

Diante do exposto, propõe-se que: formalmente, a exigência de CPF/CNPJ seja incorporada à LEF mediante alteração legislativa do artigo 6º, superando-se o vício de origem do ato infralegal, e; materialmente, o STJ revise o Tema 876 e a Súmula 558 para reconhecer a essencialidade do CPF/CNPJ na qualificação das partes.

Considerando que no Tema 1.184 o STF afirmou que, na execução fiscal de baixo valor, o parâmetro para exame do interesse processual é o princípio constitucional da eficiência, conclui-se que outros princípios constitucionais também devem ser ponderados na análise do interesse de agir, inclusive para além das execuções fiscais de baixo valor.

Até o presente momento, a Suprema Corte tem demonstrado preocupação precípua com o custo-benefício para a Administração Pública e o Estado-juiz, além dos impactos para o funcionamento deste último. Trata-se, portanto, de abordagem centrada na eficiência do aparato estatal.

Todavia, sob a ótica dos direitos fundamentais dos contribuintes, devem ser igualmente promovidos os princípios da livre iniciativa (CF, artigo 1º, IV, e artigo 170, *caput*) e da continuidade da empresa, derivado do princípio da função social da empresa (CF, artigo 170, III). Assim, nas execuções fiscais de qualquer valor, a Fazenda Pública deve prioritariamente adotar a tentativa de conciliação ou a solução administrativa, assim como o protesto do título, antes de recorrer à via judicial.

Em síntese, para a garantia dos direitos fundamentais dos contribuintes, a adoção de métodos alternativos de solução de conflitos tributários deve ser a regra, e o ajuizamento da execução fiscal deve figurar como *ultima ratio*.

[1] STF, Tribunal Pleno, RE 591033 (Tema 109), Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 25.02.2011.

[2] STF, Tribunal Pleno, ADI 5135, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 07.02.2018.

[3] STJ, Primeira Seção, REsp 1686659 (Tema 777), Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 11.03.2019.

[4] STF, Tribunal Pleno, RE 1355208 (Tema 1184), Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe 02.04.2024.

[5] STF, Tribunal Pleno, ARE 1553607 (Tema 1428), Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe 30.09.2025.

[6] STJ, Primeira Seção, REsp 1450819, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 12.12.2014.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-15/execucao-fiscal-de-baixo-valor-evolucao-e-analise-juridica/>