

Execução fiscal contribui para a efetividade dos direitos sociais

13/10/2025

A Constituição de 1988 é a mais extensa de todas as anteriores do Brasil, sendo bastante analítica. É a segunda mais extensa do mundo, perdendo somente para a da Índia. Do mesmo modo, o universo de conquistas da Carta de 1988, ao longo dos 37 anos de vigência, não é pequeno, valendo citar a estabilização democrática, a estabilização da própria economia, um reequilíbrio entre os Poderes e a realização de uma grande quantidade de direitos fundamentais, embora ainda exista muito a fazer, especialmente para reduzir as intensas desigualdades sociais.

Com efeito, a democracia não é um dado, mas é um construído dia a dia, um dia de cada vez. E com este ensaio, estamos participando dessa construção. Focaremos este ensaio nos direitos fundamentais sociais contemplados no artigo 6º, da Constituição, quais sejam: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados.

Portanto, são 12 direitos sociais que, em tese, todos os brasileiros devem possuir. A implementação desses direitos sociais é necessária para que outro direito seja alcançado: o direito à felicidade que, embora não esteja previsto expressamente na Constituição (houve a PEC nº 19/2010, conhecida como “PEC da Felicidade”, mas foi arquivada em 2015), é um direito implícito reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal. A implementação de todos esses direitos realiza o princípio da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, que se constitui em Estado democrático de Direito. Daí a importância da concretização dos direitos sociais estabelecidos na Constituição.

Por outro lado, esses direitos sociais são direitos prestacionais, ou seja, que dependem de uma atuação ativa ou ação positiva do Estado na concretização desses direitos para a população brasileira. E aqui lembramos que o Estado não existe em si mesmo. Em uma democracia, o fundamento do Estado é o cidadão. Em outras palavras, não há justificativa na atuação da administração pública em si mesma, mas sua justificativa consiste em proporcionar serviços públicos para a promoção do bem de todos, ou seja, da coletividade.

A atuação da administração pública para concretizar a Constituição, promover os direitos sociais e atingir, de maneira mais efetiva, as legítimas expectativas do cidadão, se dá por meio de políticas públicas. Pode-se definir políticas públicas como um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos (incluindo aí leis, decretos, contratos administrativos etc.)

Ana Marina Coutinho/SGCOM/UFRJ



que buscam alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos. Política pública diz respeito, portanto, à mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo [1].

A implementação de políticas públicas tem custos. Ou seja, a efetivação dos direitos fundamentais sociais à população brasileira tem custos. Esses custos são financiados, em grande medida, por tributos incidentes sobre a própria população brasileira. Portanto, o dever de pagar tributos possui enorme importância no Estado Democrático de Direito, pois é a principal forma de financiamento de políticas públicas que garantem o bem-estar coletivo, a concretização dos direitos fundamentais e a realização do princípio da dignidade da pessoa humana. Além disso, o pagamento de tributos é uma manifestação de cidadania e da solidariedade social, na qual os indivíduos contribuem para o funcionamento da vida em comunidade e para a redução das desigualdades. Por isso, fala-se em um dever fundamental de pagar tributos [2].

Agora, quando o contribuinte não paga o tributo, a administração pública não tem o poder de se apropriar do patrimônio desse cidadão. Isso porque o alcance do seu patrimônio se submete à cláusula da “reserva de jurisdição”, nos termos do artigo 5º, LIV, da Constituição, segundo o qual *“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”*. A cláusula de reserva de jurisdição garante que apenas o Poder Judiciário pratique atos que afetam os bens do contribuinte. Assim, para a cobrança desses tributos, a administração pública se vale da execução fiscal, regulada pela Lei 6.830/1980.

Poder Judiciário e direitos sociais

Daí decorre a relação entre execução fiscal e concretização dos direitos sociais elencados na Constituição. Nesse contexto, o Poder Judiciário precisa ser eficiente, não só mas também, com as execuções fiscais. Dois argumentos justificam essa assertiva.

Primeiro, as execuções fiscais representam cerca de 26% do acervo pendente do Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 74% (ou seja, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2024, apenas 26 foram baixados), tempo médio de tramitação de sete anos e sete meses até a baixa, e têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário [3]. Portanto, o desempenho do Poder Judiciário como um todo é afetado pelo desempenho do Poder Judiciário em relação às execuções fiscais. Em outras palavras, qualquer aprimoramento na prestação jurisdicional como um todo passa, necessariamente, pelo aprimoramento da execução fiscal.

Segundo, o Poder Judiciário tem um papel relevante na concretização dos direitos sociais, com diversas decisões paradigmáticas que dão força normativa à Constituição e que permitem que esses direitos fundamentais sejam exigíveis individualmente, como direitos subjetivos, perante a administração pública, colocando a implementação e o aprimoramento de políticas públicas na agenda do governo.

Todavia, a judicialização dos direitos sociais traz para o debate não apenas uma disputa bilateral e comutativa entre as partes, mas uma discussão mais complexa, que envolve questões

distributivas e impõe ao Poder Judiciário arbitrar um conflito sobre o quanto se deve dar a cada um, redistribuindo recursos públicos. Portanto, quando um direito social é judicializado e interpretado de modo individual, como se fosse um direito subjetivo, como se fosse um conflito comutativo, isso é problemático porque impõe um custo para toda a sociedade, tumultuando o desenvolvimento de políticas públicas, realocando a distribuição de verbas eleitas pelo administrador público e prejudicando a universalização desses direitos. Essa não é a situação ideal, pois a concretização dos direitos sociais exige um enfoque distributivo, de maneira que o Poder Judiciário precisa considerar os impactos de suas decisões nas políticas públicas que buscam concretizar esses direitos para toda população brasileira [4].

Além disso, os maiores avanços quantitativos em termos de concretização dos direitos sociais não são resultado de decisões judiciais, mas resultado de movimentos sociais e de políticas públicas implementadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, ou seja, são resultado de atividades da política em geral. Em outras palavras, o que fez os direitos sociais andarem para frente na realidade dos fatos não foi a judicialização desses direitos, não foram as decisões judiciais, por mais importantes que elas sejam, e sim as políticas públicas realizadas pelos municípios, pelos estados, pela União, a atuação das Secretarias, dos ministérios, das Assembleias Legislativas etc [5].

E aqui voltamos à questão do custo da implementação dessas políticas públicas que vão promover efetivamente esses direitos sociais na realidade dos fatos. E voltamos à relação entre execução fiscal e concretização de direitos sociais elencados na Constituição. E voltamos para dizer que o Poder Judiciário, por meio da execução fiscal, contribui para a arrecadação de recursos para os Poderes Legislativo e Executivo implementarem políticas públicas necessárias à concretização desses direitos para toda população brasileira.

Então podemos dizer que o Poder Judiciário contribui de duas maneiras para a efetividade da Constituição, no que se refere aos direitos sociais: a primeira, por meio de decisões judiciais que realizam o controle das políticas públicas relacionadas a esses direitos (*judicial review*); e a segunda, por meio da arrecadação de tributos que é feita nas execuções fiscais para custear essas políticas públicas.

Eficiência da execução fiscal

Portanto, a prestação jurisdicional relacionada às execuções fiscais precisa ser eficiente, até porque a legitimidade do Poder Judiciário na democracia vem da eficiência de seus serviços. Sem o reconhecimento e a confiança dos cidadãos, nem o Poder Judiciário nem a democracia se consolidam. Essa preocupação levou o CNJ a instituir a Política de Eficiência das Execuções Fiscais. Essa política teve como ponto de partida a decisão tomada, em 19 de dezembro de 2023, pelo Supremo Tribunal Federal, no tema de Repercussão Geral nº 1.184, fixando tese segundo a qual *“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”* e *“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”*.

Em fevereiro de 2024, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547, a qual, considerando que o custo mínimo de uma execução fiscal é de R\$ 9.277, estabeleceu alguns requisitos para o ajuizamento de execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10 mil.

Outras medidas como: [1] o Sistema Nacional de Investigação Patrimonial e Recuperação de Ativos (Sniper), ferramenta tecnológica desenvolvida pelo CNJ que cruza dados e incorpora 5 bases de dados distintas, incluindo sistemas de aviação, imóveis, veículos automotores, bens móveis e instituições financeiras, ampliando o rastreamento patrimonial e acelerando a recuperação de créditos; e [2] acordos de cooperação técnica entre instituições, como a Portaria Conjunta nº 7/2023, celebrada entre CNJ, Conselho da Justiça Federal, Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e os seis Tribunais Regionais Federais, para facilitar a extinção e a baixa de execuções fiscais da Fazenda Nacional, demonstram que o caminho da eficiência passa pelo uso das novas tecnologias e pelo diálogo institucional.

Com essas medidas, de outubro de 2023 a julho de 2025, foram extintas mais de 13 milhões de execuções fiscais, com economia de recursos que podem ser realocados em áreas mais prioritárias. O acervo das execuções fiscais reduziu de 26,9 milhões de processos pendentes em dezembro de 2023 para 17,8 milhões em julho de 2025. No mesmo período, a taxa de congestionamento caiu significativamente. Já o volume de ingresso de novas execuções fiscais caiu de 3,1 milhões em 2023 para aproximadamente 1,9 milhão em 2024 [6].

Conclusão

Esses 37 anos de vigência da Constituição de 1988 permitiram avanços nos direitos fundamentais e na realização do princípio da dignidade da pessoa humana. A universalização da saúde efetivada pelo Sistema Único de Saúde (SUS) é um exemplo emblemático. Há ainda aspectos negativos, como a desigualdade social, níveis elevados de violência urbana e falhas em políticas públicas relacionadas à implementação dos direitos sociais. É de se mencionar também retrocessos em alguns direitos sociais, a exemplo da reforma da previdência levada a efeito pela Emenda Constitucional nº 103/2019 [7].

Esses aspectos negativos estão relacionados, em alguma medida, com a falta de recursos públicos. De fato, a justificativa da reforma da previdência era manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Por sua vez, os movimentos mais importantes da cena política recente estão relacionados à tributação, como a isenção do Imposto de Renda para quem ganha até R\$ 5 mil e aumento desse imposto para pessoas físicas de alta renda (PL nº 1.087/2025 aprovado na Câmara dos Deputados e PL nº 1.952/2019 aprovado no Senado), bem assim a MP nº 1.303/2025, que estabelecia novas regras para majorar a tributação de aplicações financeiras com o objetivo de assegurar o equilíbrio fiscal nas contas públicas, mas que não foi aprovada no Congresso Nacional e perdeu sua eficácia em 9 de outubro de 2025.

Nesse contexto, a eficiência do Poder Judiciário no processamento das execuções fiscais, que arrecadaram R\$ 30,5 bilhões ao longo do ano de 2024 [8], contribui para superar esses aspectos negativos que desafiam a efetividade da Constituição, na medida em que viabiliza recursos públicos que permitem incrementar a qualidade democrática das políticas públicas

implementadas pelos Poderes Legislativo e Executivo, as quais promovem os direitos sociais para toda população brasileira.

[1] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial para avaliação de governança em políticas públicas*. Brasília: TCU, 2014, p. 21

[2] A propósito, vide: NABAIS, José Casalta. *O Dever Fundamental de Pagar Impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo*. Coleção Teses de Doutorado. Coimbra: Almedina, 2020

[3] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2025*. Brasília: CNJ, 2025, p. 260 e p. 279

[4] MARINHO, Carolina Martins. Capacidade institucional e processo estrutural: um debate jurídico necessário. *SUPREMA – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 5, n. especial, p. 175-202, 2025.

[5] BARCELLOS, Ana Paula de. Constituição de 1988: conquistas e desafios. Seminário realizado pelo STF no dia 05 out. 2023. Disponível [aqui](#)

[6] CNJ. *Transformação na gestão das execuções fiscais impulsiona cobrança de créditos públicos*. Agência CNJ de Notícias. 29 set. 2025. Disponível [aqui](#)

[7] Sobre o assunto, vide: DEMO, Roberto Luis Luchi. Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019) e jurisprudência de crise no Supremo Tribunal Federal. Perspectivas em torno do princípio da vedação do retrocesso social. *Revista CEJ*, Brasília, n. 81, p. 07-19, jan-jun. 2021

[8] CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2025*. Brasília: CNJ, 2025, p. 65

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-out-13/execucao-fiscal-contribui-para-a-efetividade-dos-direitos-sociais/>