

**ANÁLISE CRÍTICA DA
EXTINÇÃO DAS EXECUÇÕES
FISCAIS DE BAIXO VALOR
PELA RESOLUÇÃO N°
547/2024 DO CONSELHO
NACIONAL DE JUSTIÇA:
INCONSTITUCIONALIDADE
DO CRITÉRIO OBJETIVO E
UNIFORME ADOTADO DE
R\$ 10.000,00 (DEZ MIL
REAIS)**

**CRITICAL ANALYSIS OF THE TERMINATION OF LOW-VALUE TAX
ENFORCEMENT PROCEEDINGS UNDER NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE
RESOLUTION NO. 547/2024: UNCONSTITUTIONALITY OF THE ADOPTED
UNIFORM, OBJECTIVE CRITERION OF R\$ 10,000.00 (TEN THOUSAND
REAIS)**

Rafael da Silva Melo Glatz¹

Rafael Santana Frizon²

Vitória Santana Frizon³

RESUMO

O presente artigo examina a garantia constitucional da duração razoável do processo, inserida no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição de 1988 pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, e questiona se a política de extinção massiva das execuções fiscais de baixo valor representa a concretização dessa promessa ou apenas a sua simulação estatística. Analisa a Resolução nº 547 de 22 de fevereiro de 2024 do Conselho Nacional de Justiça, que determinou a extinção das execuções fiscais de valor inferior a dez mil reais sem movimentação útil há mais de um ano, e sustenta a inconstitucionalidade do critério objetivo e uniforme adotado, uma vez que o mesmo valor possui pesos radicalmente distintos para entes federativos desiguais, como demonstra o contraste entre o Município de São Paulo e o Município de Matões do Norte, no Maranhão, cuja renda mensal por habitante é de apenas vinte e sete reais e dezessete centavos. Critica ainda a decisão do Supremo Tribunal Federal no ARE 1.553.607, Tema 1.428 da repercussão geral, que validou a resolução e consolidou a expansão normativa do Conselho Nacional de Justiça em detrimento da autonomia dos entes federados. Conclui que a celebrada redução do estoque de processos em 2026 decorre da amputação da jurisdição e não do aprimoramento da prestação jurisdicional. A pesquisa adota método dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica, legislativa, jurisprudencial e documental.

Palavras-chave: duração razoável do processo; execução fiscal; Resolução nº 547/2024; federalismo fiscal; acesso à justiça.

ABSTRACT

This paper examines the constitutional guarantee of reasonable duration of proceedings, inserted into article 5, item LXXVIII, of the Brazilian Constitution of 1988 by Constitutional Amendment 45 of

2004, and asks whether the policy of massive dismissal of low value tax enforcement proceedings represents the fulfillment of that promise or merely its statistical simulation. It analyzes Resolution 547 of February 22, 2024, issued by the National Council of Justice, which ordered the dismissal of tax enforcement proceedings worth less than ten thousand reais without useful procedural activity for more than one year, and argues that the objective and uniform threshold adopted is unconstitutional, since the same amount carries radically different weight for unequal federal entities, as shown by the contrast between the Municipality of São Paulo and the Municipality of Matões do Norte, in the State of Maranhão, whose monthly income per inhabitant is only twenty seven reais and seventeen cents. It also criticizes the decision of the Brazilian Supreme Court in ARE 1.553.607, Theme 1.428 of general repercussion, which validated the resolution and consolidated the normative expansion of the National Council of Justice to the detriment of the autonomy of federal entities. It concludes that the celebrated reduction of the judicial backlog in 2026 results from the amputation of jurisdiction rather than from the improvement of judicial services. The research adopts the deductive method, with a qualitative approach, through bibliographic, legislative, case law and documentary review.

Keywords: reasonable duration of proceedings; tax enforcement; Resolution 547/2024; fiscal federalism; access to justice.

1. INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 introduziu no rol dos direitos fundamentais a garantia de que a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. Passadas mais

de duas décadas, a promessa permanece em larga medida não cumprida. O Poder Judiciário brasileiro convive com dezenas de milhões de processos pendentes, com taxas de congestionamento elevadas e com tempos médios de tramitação que, em determinadas classes processuais, ultrapassam oito anos. Nesse cenário, a execução fiscal consolidou o papel de principal vilã das estatísticas judiciais, respondendo historicamente por cerca de um terço do acervo nacional.

Diante desse quadro, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547 de 22 de fevereiro de 2024, que instituiu medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes e determinou a extinção dos feitos de valor inferior a dez mil reais quando ausente movimentação útil há mais de um ano, sem citação do executado ou sem localização de bens penhoráveis. A norma, editada na esteira do Tema 1.184 da repercussão geral do Supremo Tribunal Federal, produziu resultados numéricos expressivos. Em menos de três anos, milhões de execuções fiscais foram baixadas e o Judiciário iniciou o ano de 2026 celebrando o menor estoque de processos pendentes dos últimos seis anos.

O problema que orienta esta pesquisa pode ser assim enunciado. A extinção em massa de execuções fiscais com base em um valor objetivo, uniforme e nacionalmente imposto concretiza a garantia da duração razoável do processo ou apenas maquia as estatísticas judiciais ao preço do sacrifício do pacto federativo, da autonomia municipal e da própria função jurisdicional? A hipótese sustentada é a de que o critério de dez mil reais, fixado de forma abstrata para todos os entes políticos, é materialmente inconstitucional, porque ignora que a Federação brasileira é composta por realidades

econômicas absolutamente díspares, e de que a redução do acervo celebrada pelos órgãos de cúpula representa celeridade obtida pela negação da jurisdição e não pela sua qualificação.

O artigo está estruturado em sete seções de desenvolvimento, além desta introdução e das considerações finais. Inicialmente, examina o conteúdo da garantia da duração razoável do processo. Em seguida, apresenta o diagnóstico da execução fiscal como gargalo do Judiciário, descreve a Resolução nº 547/2024 e o Tema 1.184, sustenta a inconstitucionalidade do critério objetivo diante da assimetria federativa, critica a decisão do Supremo Tribunal Federal no Tema 1.428, problematiza a eficiência estatística celebrada em 2026 e, por fim, demonstra, mediante redução ao absurdo, que a mesma lógica de custo aplicada às execuções fiscais autorizaria a extinção de amplos setores da atividade jurisdicional, a exemplo das cobranças de valores ínfimos nos juizados especiais. A metodologia empregada é dedutiva, com abordagem qualitativa e técnica de pesquisa bibliográfica, legislativa, jurisprudencial e documental, com apoio nos dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça.

2. A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO COMO GARANTIA FUNDAMENTAL

A preocupação com o tempo do processo não é novidade brasileira. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, incorporada ao ordenamento nacional pelo Decreto nº 678 de 1992, já assegurava a toda pessoa o direito de ser ouvida com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável. A Emenda Constitucional nº 45 de 2004, contudo, elevou expressamente a garantia ao patamar de direito fundamental, inscrevendo no artigo 5º, inciso LXXVIII, da

Constituição a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (Brasil, 1988).

A doutrina processual construiu compreensão relativamente consensual sobre o conteúdo dessa garantia. Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2020) advertem que o direito à duração razoável não se confunde com direito à pressa. O processo demanda tempo para que amadureçam o contraditório, a ampla defesa e a cognição adequada. O que a Constituição veda é a dilação indevida, vale dizer, o tempo morto, a paralisação injustificada, a burocracia estéril que não agrega qualidade alguma à decisão. Didier Jr. (2021) acrescenta que a garantia possui dupla face, pois obriga o Estado a estruturar um aparato judiciário capaz de responder em tempo útil e, simultaneamente, veda o atropelo das demais garantias processuais em nome da velocidade.

Há, portanto, um equilíbrio delicado a preservar. A celeridade é meio para a tutela efetiva dos direitos e jamais um fim em si mesma. Um processo rapidíssimo que não entrega tutela alguma é tão violador da Constituição quanto um processo eterno. Cappelletti e Garth (1988), no clássico estudo sobre o acesso à justiça, já identificavam que a duração excessiva dos litígios funciona como barreira de acesso que penaliza sobretudo os litigantes mais fracos, mas também alertavam que as ondas renovatórias de acesso não poderiam degradar a qualidade da prestação jurisdicional. Sarlet (2018) situa a duração razoável entre as garantias que compõem o devido processo legal em sentido amplo, de modo que sua realização não pode ocorrer mediante o sacrifício do próprio núcleo do direito de ação.

Essa moldura teórica é decisiva para o objeto deste artigo. Quando o Estado, para cumprir a promessa de celeridade, simplesmente elimina processos em bloco, sem entregar a tutela do direito material neles veiculada, não há concretização da garantia. Há, isso sim, uma inversão perversa. A duração razoável do processo pressupõe que exista processo e que ele caminhe para um resultado útil. A extinção em massa de execuções fiscais de baixo valor, como se demonstrará, atende à estatística e frustra a jurisdição, transformando a garantia fundamental em argumento retórico para políticas de desobstrução de pauta.

3. A EXECUÇÃO FISCAL COMO GARGALO HISTÓRICO DO PODER JUDICIÁRIO

O diagnóstico que serviu de justificativa à intervenção do Conselho Nacional de Justiça é conhecido e, em si mesmo, incontroverso. Segundo o relatório Justiça em Números 2023, elaborado com dados de 2022, as execuções fiscais respondiam por 34% do acervo pendente do Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 88% e tempo médio de tramitação de seis anos e sete meses até a baixa (Brasil, 2024). Isso significa que, de cada cem execuções fiscais em tramitação, apenas doze eram encerradas ao longo do ano. O rito da Lei nº 6.830 de 1980, concebido para conferir privilégios processuais à Fazenda Pública, acabou convertido, paradoxalmente, no procedimento mais moroso e menos efetivo do sistema de justiça (Theodoro Júnior, 2016).

As causas dessa disfunção são múltiplas e não podem ser imputadas exclusivamente ao Judiciário. Grande parte das certidões de dívida ativa é inscrita com cadastros desatualizados, sem indicação de endereço válido do devedor e sem qualquer diligência

patrimonial prévia. O ajuizamento ocorre de forma automatizada e massiva, muitas vezes para evitar a prescrição, sem juízo algum de viabilidade da cobrança. O resultado é um contencioso artificial, no qual milhões de processos permanecem anos em cartório aguardando citações frustradas e pesquisas patrimoniais infrutíferas. A execução fiscal passou a ser, na expressão corrente nos relatórios oficiais, o principal fator de morosidade da justiça brasileira.

Reconhecer o problema, todavia, não implica aceitar qualquer solução. O dilema regulatório era evidente. De um lado, manter em tramitação milhões de feitos inviáveis compromete a duração razoável de todos os demais processos, pois consome força de trabalho, orçamento e estrutura cartorária. De outro, extinguir cobranças legítimas de tributos significa renunciar a receita pública que pertence à coletividade, premiar o inadimplente e esvaziar a autoridade do crédito tributário, com efeitos deletérios sobre a cultura de conformidade fiscal. A resposta institucional a esse dilema veio por via normativa administrativa, e é precisamente o modo e o conteúdo dessa resposta que merecem censura.

4 A RESOLUÇÃO Nº 547 DE 22 DE FEVEREIRO DE 2024 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Em 19 de dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário nº 1.355.208, com repercussão geral reconhecida sob o Tema 1.184, e fixou tese no sentido de 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, respeitada a competência constitucional de cada ente federado. A tese condicionou ainda o ajuizamento da execução fiscal à prévia tentativa de conciliação ou adoção de

solução administrativa e ao protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa (Brasil, 2023).

Dois meses depois, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547 de 22 de fevereiro de 2024. O ato normativo, porém, foi muito além da tese que pretendia regulamentar. Enquanto o Supremo Tribunal Federal falava genericamente em baixo valor e ressalvava expressamente a competência constitucional de cada ente federado, a resolução fixou um parâmetro monetário único e nacional, determinando que deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a dez mil reais quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis (Brasil, 2024). A redação é imperativa. Não se trata de faculdade conferida ao juiz diante das circunstâncias do caso, mas de comando de extinção dirigido a todos os tribunais do país.

A resolução foi posteriormente alterada pela Resolução nº 617 de 12 de março de 2025, que ampliou as hipóteses de extinção para alcançar processos sem indicação de cadastro fiscal do executado e criou deveres acessórios para cartórios de notas e de registro de imóveis (Brasil, 2025). Assim se consolidou um verdadeiro microssistema normativo de gestão das execuções fiscais construído inteiramente por atos administrativos do Conselho Nacional de Justiça, sem participação do Congresso Nacional, das assembleias legislativas ou das câmaras municipais, a quem a Constituição reserva a disciplina da matéria tributária e a autorização para renúncia de receitas.

Convém registrar que o próprio Conselho Nacional de Justiça, ao responder consulta formulada por conselho de fiscalização profissional, esclareceu que o valor de dez mil reais não constitui piso de ajuizamento, mas critério de extinção de feitos já ajuizados, verificados cumulativamente o decurso de mais de um ano sem movimentação útil e a inexistência de penhora efetiva. A ressalva, contudo, pouco altera o quadro prático. Como a esmagadora maioria das execuções fiscais municipais de pequeno valor jamais alcança penhora efetiva no primeiro ano, o critério funciona, na realidade concreta dos foros, como sentença de morte antecipada de praticamente toda a cobrança judicial de créditos inferiores ao patamar fixado.

5. A INCONSTITUCIONALIDADE DO CRITÉRIO OBJETIVO DE DEZ MIL REAIS DIANTE DA ASSIMETRIA FEDERATIVA

O vício central da Resolução nº 547/2024 reside na uniformidade do critério monetário. A Federação brasileira é formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, todos dotados de autonomia, nos termos dos artigos 1º e 18 da Constituição. Essa autonomia compreende a capacidade de autogoverno, de autoadministração e, sobretudo para o que aqui interessa, de gestão das próprias finanças, o que inclui instituir e arrecadar os tributos de sua competência, conforme os artigos 30, inciso III, 145 e 156 do texto constitucional (Brasil, 1988). Decidir o que é um crédito economicamente relevante, a partir de que valor compensa cobrar judicialmente e quando é razoável desistir da cobrança é decisão essencialmente política e financeira de cada ente tributante, a ser veiculada por lei própria, como aliás exige o artigo 150, parágrafo 6º, da Constituição para qualquer forma de renúncia de receita.

Um exemplo aritmético elementar revela o desacerto do parâmetro único. Dez mil reais representam fração desprezível do orçamento do Município de São Paulo, cuja receita anual se conta em dezenas de bilhões de reais e cuja dívida ativa acumula centenas de bilhões. Para a capital paulista, abrir mão de cobranças inferiores a esse valor pode ser, de fato, escolha racional de alocação de recursos administrativos. A mesma cifra, contudo, possui peso radicalmente distinto no outro extremo da Federação. O Município de Matões do Norte, no interior do Maranhão, lidera o ranking nacional de extrema pobreza apurado pelo estudo Mapa da Riqueza no Brasil, da Fundação Getulio Vargas, com renda mensal por habitante de apenas vinte e sete reais e dezessete centavos (Neri, 2023). Para uma municipalidade dessa realidade, um único crédito de dez mil reais equivale à renda mensal de mais de trezentos e sessenta habitantes e pode custear merenda escolar, medicamentos básicos ou pequenas obras de saneamento. Tratar como igualmente irrisórios valores que são vitais para uns e desprezíveis para outros é negar a própria ideia de Federação.

A isonomia, compreendida em sua dimensão material, exige tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. O critério objetivo e uniforme da resolução faz exatamente o oposto. Iguala formalmente entes profundamente desiguais e, com isso, produz efeito regressivo perverso, pois a perda de arrecadação proporcional é tanto maior quanto mais pobre é o ente federado. Os grandes municípios, que concentram créditos de valor elevado e dispõem de procuradorias estruturadas, protestos eletrônicos e convênios de cobrança administrativa, são pouco afetados. Os pequenos municípios, cuja dívida ativa é composta quase integralmente por créditos de IPTU, ISS e taxas de valores modestos, veem evaporar a quase totalidade de sua carteira judicial de

cobrança. A régua única, apresentada como neutra, é na verdade profundamente seletiva.

Há ainda um vício de forma que se soma ao vício de conteúdo. A extinção de execuções fiscais por desinteresse econômico equivale, na prática, a uma remissão indireta de créditos tributários, e a Constituição é expressa ao exigir lei específica do ente competente para qualquer subsídio, isenção, redução de base de cálculo, anistia ou remissão. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 14, reforça a exigência ao condicionar a renúncia de receita a estimativa de impacto orçamentário e a medidas de compensação. Nada disso é observado quando um ato administrativo de um conselho de controle do Judiciário determina, de cima para baixo, o abandono judicial de milhões de créditos pertencentes a mais de cinco mil e quinhentos municípios com realidades absolutamente heterogêneas. O parâmetro adequado deveria ser remetido à legislação de cada ente político, que poderia fixar pisos compatíveis com sua realidade financeira, como muitos já faziam. O que era competência legislativa local virou tabela nacional editada em Brasília.

Cumprе registrar que a crítica aqui formulada não defende a perpetuação de execuções natimortas. Defende, isso sim, que o juízo sobre a viabilidade e a conveniência da cobrança pertence a quem é titular do crédito e responde politicamente perante a população local. A eficiência administrativa, invocada como fundamento da resolução, não é princípio que se sobreponha ao pacto federativo, cláusula pétrea protegida pelo artigo 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição. Eficiência sem federalismo é centralização, e centralização travestida de gestão processual continua sendo centralização.

6 O TEMA 1.428 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A CONVALIDAÇÃO DA EXPANSÃO NORMATIVA DO CNJ

A controvérsia federativa chegou ao Supremo Tribunal Federal pelo Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.553.607, com repercussão geral reconhecida sob o Tema 1.428. O caso teve origem no Município de Osório, no Rio Grande do Sul, que se insurgiu contra decisão do Tribunal de Justiça gaúcho que extinguiu execução fiscal de IPTU com fundamento na Resolução nº 547/2024. O município sustentou que a aplicação da resolução violava a autonomia dos entes federativos e a separação dos Poderes, inclusive porque lei municipal própria já estabelecia que somente valores inferiores a um salário mínimo deixariam de ser cobrados judicialmente. A Corte, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, negou provimento à pretensão municipal, reafirmou a competência do Conselho Nacional de Justiça para editar normas voltadas à eficiência da Justiça, assentou que as providências da resolução não usurpam a competência tributária dos entes federados e qualificou como infraconstitucional e fática a controvérsia sobre o atendimento das exigências da resolução em cada caso concreto (Supremo Tribunal Federal, 2026).

A decisão merece crítica em três planos distintos. No primeiro plano, o da competência normativa, o Supremo Tribunal Federal chancelou uma leitura expansiva das atribuições do Conselho Nacional de Justiça que não encontra amparo no desenho constitucional do órgão. O conselho foi criado pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004 como órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Sua competência regulamentar é interna e instrumental. Ao fixar valor abaixo do qual execuções fiscais devem ser extintas, o

conselho não organizou o funcionamento administrativo dos tribunais. Ele interferiu diretamente no mérito de milhões de relações jurídicas processuais e materiais, definindo, por ato administrativo, o destino de créditos tributários alheios. Há aí inovação normativa primária em matéria processual e financeira, campo reservado à lei pelos artigos 22, inciso I, e 150 da Constituição.

No segundo plano, o da coerência interna, a decisão convive mal com a própria tese do Tema 1.184, que expressamente ressalvava o respeito à competência constitucional de cada ente federado. No caso concreto de Osório havia lei municipal fixando parâmetro diverso e mais baixo, fruto de deliberação democrática local sobre o que vale ou não vale a pena cobrar. Ao fazer prevalecer a resolução sobre a lei municipal, a Corte inverteu a hierarquia normativa e transformou a ressalva federativa do precedente anterior em letra morta. O resultado prático é desconcertante. Um ato administrativo de um órgão de controle passou a valer mais do que a lei votada pelos representantes eleitos do ente titular do crédito.

No terceiro plano, o da jurisdição constitucional, a Corte utilizou a técnica de qualificar a controvérsia como infraconstitucional e fática para se esquivar do exame do problema federativo de fundo. A estratégia é conhecida e recorrente. Ao deslocar a questão para o plano da legalidade, o Supremo Tribunal Federal blindou a resolução contra o controle difuso nas instâncias ordinárias, pois vinculou todos os tribunais ao entendimento firmado, e simultaneamente evitou enfrentar o argumento central de que a uniformidade do critério monetário viola a isonomia federativa. A repercussão geral, instituto concebido para permitir que a Corte se pronuncie sobre grandes questões constitucionais, foi empregada, paradoxalmente, para declarar que não havia questão constitucional alguma, quando

o que se discutia era nada menos do que a distribuição de competências na Federação e a validade da atuação normativa de um órgão constitucional.

Barroso (2022) sustenta em sede doutrinária que a interpretação constitucional deve concretizar os princípios da eficiência e da razoável duração do processo. A observação é correta como ponto de partida, mas não autoriza a conclusão de que qualquer medida eficiente seja, por isso, constitucional. Também seria eficiente, do ponto de vista estritamente gerencial, extinguir todas as ações previdenciárias de valor inferior a determinado patamar ou todas as ações de consumo de pequena monta. A eficiência é princípio que opera dentro da moldura das competências e das garantias, e não por cima delas. A validação irrestrita da Resolução nº 547/2024 pelo Tema 1.428 sinaliza aos órgãos de cúpula que a gestão de acervo pode ser feita por ato administrativo, ainda que ao custo da autonomia de milhares de entes federados que jamais foram ouvidos.

7. O MENOR ESTOQUE EM SEIS ANOS E A EFICIÊNCIA OBTIDA PELA AMPUTAÇÃO DA JURISDIÇÃO

Os resultados numéricos da política são inegáveis e foram amplamente celebrados. Segundo o Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário entrou em 2026 com setenta e cinco milhões de processos pendentes, o menor volume em tramitação dos últimos seis anos, inferior aos setenta e nove milhões registrados ao final de 2024 (Conselho Nacional de Justiça, 2026a). O próprio órgão reconhece o protagonismo das execuções fiscais nesse resultado. O acervo dessa classe processual, que iniciou 2024 com vinte e seis milhões e quinhentos mil feitos, foi reduzido para cerca de dezesseis

milhões e quinhentos mil ao final de 2025, uma queda de 37,8%, sendo que a maior parte dos processos baixados corresponde exatamente ao perfil previsto na resolução, ou seja, execuções de até dez mil reais, sem garantia e sem movimentação útil há mais de um ano (Conselho Nacional de Justiça, 2026b). Levantamentos jornalísticos especializados apontam que, em três anos de política de eficiência, mais de dezesseis milhões de execuções fiscais foram concluídas, com redução de aproximadamente quarenta por cento do acervo da classe (Consultor Jurídico, 2026).

É precisamente aqui que a promessa da duração razoável do processo revela sua face não cumprida. A pergunta incômoda que os comunicados oficiais não respondem é simples. Quantos desses milhões de processos baixados entregaram alguma tutela jurisdicional? A resposta é praticamente nenhum. As execuções extintas com fundamento na resolução não foram julgadas, não foram conciliadas, não resultaram em pagamento, penhora ou parcelamento. Foram simplesmente descartadas. O crédito público que veiculavam não foi satisfeito nem declarado inexigível. A estatística melhorou porque o denominador foi cortado, não porque a capacidade de julgar e satisfazer direitos tenha aumentado. Celeridade assim obtida é a celeridade do hospital que reduz a fila fechando a porta da emergência.

O fenômeno pode ser descrito como eficiência por amputação. A garantia do artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição pressupõe um processo que dura o tempo necessário e suficiente para produzir resultado útil. Quando o Estado elimina o processo sem resultado algum, não cumpre a garantia, apenas suprime o seu objeto. E o faz de modo assimétrico, pois a supressão recai justamente sobre os credores públicos mais frágeis, os pequenos municípios, e beneficia

um perfil específico de devedor, aquele que deve pouco a muitos ou que se manteve oculto do oficial de justiça por tempo suficiente. Isso institucionaliza um incentivo ao inadimplemento estratégico de pequenos valores, pois o devedor racional aprende que dívidas municipais inferiores a dez mil reais tendem a desaparecer se ele simplesmente não for encontrado durante um ano.

Não se ignora que parcela relevante dos feitos extintos era efetivamente inviável e que a exigência de protesto prévio e de tentativa de solução administrativa, também trazida pela resolução, tem méritos reais na contenção do ajuizamento predatório. A crítica não é ao diagnóstico nem a todos os remédios, mas à confusão deliberada entre limpeza estatística e realização da justiça. Apresentar o menor estoque em seis anos como conquista da celeridade processual, quando o grosso da redução decorre do descarte de pretensões não apreciadas, é operação retórica que converte a garantia fundamental em indicador gerencial. A duração razoável do processo foi prometida ao jurisdicionado como direito. Está sendo entregue ao gestor como meta.

8. A LÓGICA DO CUSTO LEVADA ÀS ÚLTIMAS CONSEQUÊNCIAS

A fragilidade do fundamento utilitário da política fica evidente quando se aplica o mesmo raciocínio a outras áreas da atividade jurisdicional. O argumento nuclear da resolução e dos precedentes que a sustentam é o de que não há interesse de agir quando o custo da cobrança supera o valor cobrado, de modo que a movimentação da máquina judiciária para créditos módicos ofenderia a eficiência administrativa. Ocorre que o custo unitário médio de um processo judicial no Brasil, estimado a partir da despesa total do Judiciário

dividida pelo volume de feitos, supera largamente o valor de incontáveis pretensões que tramitam legitimamente todos os dias.

Basta observar o exemplo dos juizados especiais cíveis. A Lei nº 9.099 de 1995 assegura o acesso sem custas em primeiro grau e sem obrigatoriedade de advogado nas causas de até vinte salários mínimos. Nada impede, e ocorre cotidianamente, que um jurisdicionado ajuíze reclamação para cobrar dívida de dez reais, cinquenta reais ou cem reais. Esse processo movimentará servidores, sistema eletrônico, pauta de audiência de conciliação, sentença, eventual recurso a turma recursal, tudo isso sem que o autor recolha um único centavo de custas. Sob a régua estritamente econômica adotada para as execuções fiscais, faltaria interesse de agir a praticamente todo o contencioso de pequeníssimo valor dos juizados, e a coerência exigiria sua extinção em bloco. Ninguém sustenta seriamente tal conclusão, e por uma razão óbvia. O acesso à justiça não se mede pela relação entre o custo do processo e o valor da causa, mas pela afirmação da autoridade do direito e pela vedação da autotutela. O credor de dez reais tem direito à jurisdição porque a alternativa, a justiça pelas próprias mãos ou a resignação diante do calote, é civilizatoriamente inaceitável.

O contraste expõe uma seletividade difícil de justificar. Ao particular que cobra dez reais no juizado, sem pagar custas, é assegurada a plenitude da jurisdição em nome do acesso à justiça. Ao município pobre que cobra oito mil reais de IPTU acumulado, crédito indisponível pertencente à coletividade, a jurisdição é negada em nome da eficiência. Se o custo do processo fosse critério legítimo de triagem do interesse de agir, deveria valer para todos. Se não vale para todos, e não deve valer, então também não pode valer para a Fazenda Pública dos entes menores, salvo decisão do próprio titular

do crédito, tomada por lei local, sobre a conveniência de cobrar. A universalidade da jurisdição, inscrita no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição, não admite gradações fundadas exclusivamente em planilhas de custo por processo.

O precedente é, ademais, perigosamente expansivo. Consagrada a premissa de que o interesse de agir pode ser negado em abstrato por faixas de valor definidas em ato administrativo, nada impede, em tese, que amanhã se estabeleçam pisos para ações previdenciárias, consumeristas, trabalhistas ou indenizatórias, sempre em nome da gestão do acervo e da duração razoável dos processos remanescentes. A cada nova faixa de exclusão, as estatísticas melhorarão e a promessa constitucional se esvaziará um pouco mais. O caminho para um Judiciário célere não pode ser um Judiciário que escolhe, por decreto gerencial, quais direitos merecem processo.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação desenvolvida permite articular quatro conclusões principais. Primeira. A duração razoável do processo, garantia fundamental introduzida pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, exige do Estado a entrega de tutela jurisdicional em tempo útil, e não a mera redução contábil do número de processos. Celeridade que se obtém pelo descarte de pretensões não apreciadas é simulacro de celeridade e mantém a promessa constitucional na condição de promessa não cumprida.

Segunda. A Resolução nº 547 de 22 de fevereiro de 2024 do Conselho Nacional de Justiça, ao fixar o valor objetivo e uniforme de dez mil reais como critério nacional de extinção de execuções fiscais, incorre

em inconstitucionalidade material. O mesmo montante que é irrisório para o Município de São Paulo é expressivo para centenas de municípios pobres, como Matões do Norte, no Maranhão, cuja renda mensal por habitante de vinte e sete reais e dezessete centavos evidencia que dez mil reais representam ali riqueza coletiva relevante. O parâmetro de baixo valor somente poderia ser definido por lei de cada ente político, único legitimado a dispor sobre seus próprios créditos, sob pena de violação do pacto federativo, da autonomia municipal, da isonomia material e da reserva de lei específica para renúncia de receita.

Terceira. A decisão do Supremo Tribunal Federal no ARE 1.553.607, Tema 1.428 da repercussão geral, ao validar a resolução e reafirmar a competência normativa do Conselho Nacional de Justiça, fez prevalecer ato administrativo sobre lei municipal, contradisse a ressalva federativa do próprio Tema 1.184 e utilizou a qualificação da controvérsia como infraconstitucional para não enfrentar o problema constitucional de fundo, num movimento de autocontenção seletiva que fragiliza a jurisdição constitucional e expande, sem freios visíveis, o poder normativo de um órgão de controle administrativo.

Quarta. O menor estoque de processos pendentes em seis anos, celebrado no início de 2026, deve ser lido com a lucidez que os números exigem. A redução decorre em grande medida da extinção de milhões de execuções fiscais sem qualquer entrega de tutela, e a mesma lógica de custo que a fundamenta, se aplicada com coerência, condenaria à extinção o contencioso de pequeno valor dos juizados especiais, no qual se cobram judicialmente, sem custas, dívidas de dez reais. Como ninguém aceita essa consequência, resta evidenciado que o critério econômico não é fundamento idôneo

para suprimir jurisdição, e sim racionalização de uma escolha que sacrifica os credores públicos mais frágeis. O desafio posto ao processo brasileiro continua sendo o de sempre, realizar a duração razoável sem abrir mão da função de tutelar direitos. Estatísticas embelezadas pela amputação do acervo não cumprem a Constituição. Apenas adiam, com aparência de êxito, o acerto de contas entre a promessa e a realidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judiciário inicia 2026 com o menor estoque de processos pendentes em seis anos. Portal CNJ, Brasília, DF, 27 jan. 2026a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-inicia-2026-com-o-menor-estoque-de-processos-pendentes-em-seis-anos/>. Acesso em: 6 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Política de Eficiência das Execuções Fiscais: 10 milhões de processos extintos em menos de 2 anos. Portal CNJ, Brasília, DF, 10 jun. 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/politica-de-eficiencia-das-execucoes-fiscais-10-milhoes-de-processos-extintos-em-menos-de-2-anos/>. Acesso em: 7 jul. 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Tratamento racional das execuções fiscais registra avanço histórico na extinção de processos. Portal CNJ, Brasília, DF, 22 fev. 2026b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tratamento-racional-das-execucoes-fiscais-registra-avanco-historico-na-extincao-de-processos/>. Acesso em: 3 jul. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. Acervo de execuções fiscais cai 40% em três anos com política do CNJ. Consultor Jurídico, São Paulo, 2 jul. 2026.

Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2026-jul-02/acervo-de-execucoes-fiscais-cai-40-em-tres-anos-com-politica-do-cnj/>. Acesso em: 4 jul. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF confirma que CNJ pode definir regras sobre extinção de execuções fiscais. Notícias STF, Brasília, DF, 2026. Referente ao Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.553.607 (Tema 1.428 da repercussão geral), Relator Ministro Luís Roberto Barroso. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-confirma-que-cnj-pode-definir-regras-sobre-extincao-de-execucoes-fiscais/>. Acesso em: 6 jul. 2026.

¹ Juiz de Direito lotado na Comarca de Cambará/PR. Mestre em Ciências Jurídico-Criminais pela Universidade de Coimbra (UC-PT). Mestrando em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). LATTES: <http://lattes.cnpq.br/3437177282146267>

² Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná UENP. especialista em Direito Constitucional Contemporâneo pelas Faculdades Londrina. Advogado. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). LATTES: <http://lattes.cnpq.br/7835860483174097>

³ Especialista em Direito Civil e Processo Civil. Advogada. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). LATTES: <http://lattes.cnpq.br/2941756435417686>