

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

CURSO DE DIREITO

César Augusto Rodrigues

**A LEGITIMIDADE DA EXTINÇÃO DE EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS DE BAIXO
VALOR**

Santa Cruz do Sul

2025

César Augusto Rodrigues

**A LEGITIMIDADE DA EXTINÇÃO DE EXECUÇÕES FISCAIS MUNICIPAIS DE BAIXO
VALOR**

Trabalho de conclusão apresentado ao
Curso de Direito da Universidade de Santa
Cruz do Sul para a obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Denise da Silva
Bittencourt

Santa Cruz do Sul

2025

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelas oportunidades que vieram até mim. Dedico este trabalho aos meus pais, que prestaram todo o suporte necessário a mim durante a jornada acadêmica. A professora orientadora Denise. Dedico também ao Adonildo e Angelita, que me incentivaram a ingressar no curso de Direito no ano de 2018. Aos ilustres colegas que sempre dividiram comigo o conhecimento das áreas jurídicas, e também a Kadine, que tanto me ajudou nesta fase final do trabalho de conclusão de curso.

RESUMO

As execuções fiscais representam um enorme número na esfera judicial, com poucos resultados no que diz respeito à recuperação de crédito tributário, e uma grande taxa de congestionamento do poder Judiciário. Atualmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem se posicionado pela extinção de execuções de baixo valor, e consequentemente a Fazenda Pública deve adotar meios mais céleres na cobrança dos tributos. O presente trabalho visa analisar a legitimidade da extinção das execuções fiscais de baixo valor à luz dos princípios constitucionais, principalmente em relação à realidade dos municípios. Portanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, analisando os atos administrativos que circundam o tema. Foi observado que a Fazenda Pública não necessariamente deve ajuizar uma execução fiscal apenas em detrimento da prescrição do tributo, mas cobrá-lo de forma mais célere na esfera Administrativa. Tendo em vista o excesso de demandas dessa natureza e o ínfimo resultado que geram, além do posicionamento do STF. Conclui-se que a Administração tem o dever de efetuar cobranças por meios administrativos e que isso deve ser medida que se impõe como pré-requisito para o ajuizamento de execuções fiscais.

Palavras-chave: Lançamento tributário. Execução fiscal. Extinção. Baixo valor.

ABSTRACT

Tax enforcement actions represent a huge number of cases in the judicial sphere, with few results in terms of credit recovery, and a high rate of congestion in the Judiciary. Currently, the Supreme Federal Court (STF) has positioned itself in favor of the extinction of low-value enforcement actions, and consequently the Public Treasury must adopt faster means of collecting taxes. This paper aims to analyze the legitimacy of low-value tax enforcement actions in light of constitutional principles, especially in relation to the reality of municipalities. Therefore, a bibliographical research was carried out, analyzing the administrative acts surrounding the subject. It was observed that the Public Treasury should not necessarily file a tax enforcement action only to the detriment of the tax prescription, but rather collect it more quickly in the Administrative sphere. Given the excess of demands of this nature and the minimal result they generate, in addition to the position of the STF, it is concluded that the Administration has the duty to carry out collections through administrative means and that this must be a measure that is imposed as a prerequisite for the filing of tax executions.

Keywords: Tax assessment. Tax enforcement. Extinction. Low value.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	O DIREITO ADMINISTRATIVO NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO E NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	7
2.1	O Direito Administrativo no contexto brasileiro	8
2.2	Pressupostos constitucionais do Direito Administrativo	12
2.3	Os princípios norteadores do Direito Administrativo contemporâneo ..	20
3	OS LIMITES E POSSIBILIDADES DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL	30
3.1	A constituição do crédito tributário	30
3.2	O lançamento tributário enquanto ato administrativo	32
3.3	A execução fiscal no ordenamento jurídico pátrio	38
3.4	A discricionariedade ou vinculação da Fazenda Pública de promover a execução fiscal ante o baixo valor do crédito tributário	43
4	OS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE, DA EFICIÊNCIA, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE FRENTE À COBRANÇA DE TRIBUTOS	45
4.1	Justiça em número	46
4.2	As medidas que a Fazenda Pública pode adotar na cobrança do crédito tributário	49
5	CONCLUSÃO	53
	REFERÊNCIAS	55

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, no exercício de sua função arrecadatória, possui o poder de cobrar créditos tributários inadimplentes por meio da execução fiscal, instrumento processual previsto para assegurar a efetividade da receita pública. Na prática forense brasileira, observa-se a excessiva judicialização de execuções fiscais de valores irrisórios, que além de sobrecarregar o Poder Judiciário, frequentemente resultam em processos longos, ineficazes e antieconômicos.

O presente estudo propõe uma análise acerca da legitimidade da extinção das execuções fiscais municipais de baixo valor, considerando não apenas os dispositivos legais que regem a atuação da Fazenda Pública, mas, sobretudo, os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, buscando a compreensão de que o Estado Democrático de Direito exige não apenas a observância formal da lei, mas uma atuação estatal que produza resultados socialmente válidos e economicamente justificáveis.

Nesse contexto, ganha relevância o debate sobre a possibilidade de a Fazenda Pública deixar de ajuizar ou manter execuções fiscais que, diante de seu reduzido montante, revelam-se desproporcionais frente aos altos custos operacionais envolvidos. Busca-se investigar, portanto, se há espaço jurídico e institucional para a adoção de políticas públicas que priorizem meios alternativos de cobrança, sem que isso configure renúncia de receita ou violação ao princípio da legalidade.

Este trabalho é organizado em três capítulos de desenvolvimento do tema proposto. O capítulo 2 trata do Direito Administrativo no contexto do constitucionalismo contemporâneo e da Constituição de 1988, abordando sua formação histórica, os pressupostos constitucionais e os princípios que norteiam a atuação administrativa. Analisa-se, especialmente, a evolução do papel do Estado e da Administração Pública sob a ótica constitucional, com ênfase na sua vinculação aos direitos fundamentais, à legalidade, à moralidade e à busca pela eficiência da gestão pública como expressão do interesse coletivo e da concretização dos valores democráticos.

No capítulo 3, discute-se de forma aprofundada os limites e as possibilidades da execução fiscal no Brasil, com especial atenção à constituição do crédito tributário e ao

lançamento como ato administrativo fundamental para a cobrança desses créditos. Além disso, o capítulo analisa a execução fiscal não apenas como um instrumento processual essencial para a efetivação da arrecadação, mas também examina a complexa discussão acerca da discricionariedade ou vinculação da Fazenda Pública quando se trata da cobrança de créditos tributários de baixo valor. Essa análise inclui a ponderação sobre a eficiência administrativa, a razoabilidade na utilização do processo e o impacto econômico e social da exigência desses débitos, visando compreender os limites legais e práticos da atuação fiscal em demandas de pequenos valores.

No quarto capítulo, analisam-se os princípios da economicidade, da eficiência, da razoabilidade e da proporcionalidade frente à cobrança de tributos, avaliando sua aplicação prática na Administração Pública e os mecanismos alternativos que podem ser adotados para a recuperação do crédito tributário, especialmente no contexto municipal. Neste capítulo, também aborda-se de forma mais aprofundada a questão da sobrecarga do Poder Judiciário, especialmente em razão do expressivo volume de execuções fiscais que tramitam atualmente na prática forense brasileira. Tal realidade tem contribuído significativamente para o congestionamento do sistema judicial, comprometendo a celeridade e a eficiência na prestação jurisdicional.

A metodologia adotada é a análise bibliográfica e jurisprudencial, com ênfase nos entendimentos consolidados pelos tribunais superiores, especialmente o Supremo Tribunal Federal, que vem reconhecendo a necessidade de repensar a atuação estatal sob uma ótica mais eficiente e comprometida com o interesse público. O trabalho também se debruça sobre o papel dos entes municipais diante dessa problemática, discutindo seus limites e possibilidades frente à autonomia administrativa e à gestão fiscal responsável.

Com finalidade de contribuir para uma compreensão crítica e contemporânea da execução fiscal, este estudo defende que o Direito Tributário e o Direito Administrativo devem caminhar juntos na construção de soluções mais justas, eficazes e coerentes com os desafios da administração pública moderna.

2 O DIREITO ADMINISTRATIVO NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO E NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

O Direito Administrativo, área recente do Direito Público, que funciona como um ramo autônomo no ordenamento jurídico brasileiro, floresceu com o advento do Estado de Direito, consolidando-se pelos movimentos constitucionalistas que se iniciaram no final do século XVIII, período em que teve início a mudança que representou a ruptura do absolutismo, onde o poder do rei era ilimitado. O Estado de Direito inseriu a necessidade dos quadros normativos que regulam as relações internas da Administração Pública, principalmente no que se refere à organização e ao funcionamento, e também entre a Administração Pública e os cidadãos.

Com o desenvolvimento do Constitucionalismo contemporâneo, chamado pela doutrina de Neoconstitucionalismo, movimento que ganhou impulso após a Segunda Guerra Mundial, a Constituição passou a ser o centro da dogmática do Estado de Direito, não servindo apenas como um parâmetro de validade para as normas infraconstitucionais, mas também como um norte de interpretação para todo o sistema jurídico, inclusive para o ramo de Direito Administrativo (UNI-CEUB; ICPD, 2015).

Desta forma, o Constitucionalismo moderno irradiou suas premissas na formação do Direito Administrativo contemporâneo, de forma que sua atuação não se limita à legalidade estrita, uma vez que a Administração tem o dever de respeitar as normas. Vale ressaltar que a sua atuação deve ser voltada para essas regras e, ao mesmo tempo, no âmbito de incluir aos seus preceitos a interpretação dos princípios, especialmente aqueles insculpidos no Art. 37 da Constituição Federal da República do Brasil (Brasil, 1988). Pode-se destacar a origem do conceito de Direito Administrativo nos dias atuais, conforme o Caderno de Pós-Graduação em Direito Administrativo Contemporâneo (UNI-CEUB; ICPD, 2015, p. 96), “como um ‘conjunto de normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais”.

Tendo sido profundamente impactado pelas mudanças trazidas pelo Constitucionalismo Contemporâneo, o qual redefiniu as relações entre o poder estatal e os direitos fundamentais e pela Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição

Cidadã”, por seu foco na garantia de direitos e na proteção dos indivíduos contra abusos do poder público, o ramo do Direito Administrativo passa a incorrer na premissa de que a atividade administrativa deve estar sempre pautada pelos princípios e normas constitucionais, garantindo a efetividade dos direitos fundamentais e a realização dos objetivos do Estado Democrático de Direito.

A aplicação mediata dos princípios constitucionais, sem a necessidade de observação de um conjunto de leis específicas, permeia a proteção dos direitos fundamentais de forma que venha a garantir uma maior efetividade na promoção de uma sociedade justa e equilibrada. Isso passa a significar que o administrador público, ao interpretar e aplicar o Direito Administrativo, deve estar sempre atento e, conseqüentemente, ter como norte os valores e princípios expressos na Constituição. Dentre esses valores, destacam-se os que buscam a promoção da dignidade da pessoa humana, a justiça social, a igualdade, e o bem-estar coletivo (UNI-CEUB; ICPD, 2015).

Ao seguir diretamente as previsões da constituição, a administração acaba por se distanciar de uma visão meramente formalista e aplicadora do Direito comum, aderindo a uma abordagem que enfatiza como prioridade os interesses da coletividade e a concretização dos direitos fundamentais. Por sua vez, essa prática permite uma administração mais eficaz e legítima, na medida em que o poder público está vinculado não apenas às normas infraconstitucionais, mas também às diretrizes constitucionais que orientam a atividade estatal.

2.1 O Direito Administrativo no contexto brasileiro

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016), a formação do Direito Administrativo ocorreu em paralelo ao surgimento do Direito Constitucional e de outros ramos do Direito Público. Esse processo teve início no período do Estado Moderno, quando começou a se consolidar o conceito de Estado de Direito. Esse modelo de organização estatal fundamenta-se no princípio da legalidade e na separação dos poderes, tendo como principal finalidade garantir a proteção dos direitos individuais. Tal proteção se aplica não apenas às relações entre particulares, mas também às interações entre os cidadãos e o Estado (Di Pietro, 2016).

O Direito Administrativo Brasileiro ainda é considerado uma área de Direito Público recente, já que teve sua concepção com a Revolução Francesa. A História do Direito comporta muitos capítulos até chegar ao primeiro modelo que rompeu e deu início a contenção do poder da soberania, processo que ocorreu de forma não linear em todos os países, onde alguns não possuem um sistema de Direito Administrativo, conforme coloca Di Pietro (2016):

Alguns vão ao ponto de afirmar que o Direito Administrativo é produto Exclusivo da situação gerada pela Revolução Francesa, só existindo nos países que adotaram os princípios por ela defendidos. Onde não houve a mesma luta que convergiu para a mudança brusca de regime, não existe Direito Administrativo. É o que expõe Mario G. Losano (1979:68), quando, citando tese defendida na França, por Hauriou, na Suíça, por Fleiner, e na Itália, por Zanobini, afirma que ela “foi reconsolidada pela constatação de que o direito inglês – não tendo sofrido o nítido corte gerado pela Revolução Francesa entre mundo feudal e mundo burguês – não conhece um Direito Administrativo, tal como não conhece direitos imobiliários (ou reais) encerrados em categorias taxativas determinadas”. Com isso, deve concluir-se que “o Direito Administrativo é um produto da Europa continental pós-revolucionária, o que impede a generalização de conceitos para além destes limites de espaço e de tempo. Na realidade, ele apresenta-se como o direito que o Estado burguês utiliza para se defender tanto contra a classe derrubada como contra a que, utilizada como aliada no decurso da revolução, é reprimida depois da tomada do poder” (Di Pietro, 2016, p. 2).

A Revolução Francesa, um dos eventos mais significativos na história política e jurídica mundial, foi responsável por colocar fim ao absolutismo monárquico e instaurar o modelo republicano de governo na França. A Revolução Francesa não apenas modificou a estrutura política na França, mas também foi responsável por causar um profundo impacto nas bases do Direito Público. Ao originar o Estado de Direito Francês, ela teceu os primeiros moldes de proteção à dignidade da pessoa humana, sendo crucial para o seguimento de um sistema jurídico em que o poder estatal passa a ser limitado por leis, trazendo consigo os primeiros contornos do que viria a ser o berço para o Direito Administrativo, então concebido para organizar e limitar as atuações do Estado. A Revolução Francesa também contribuiu para estabelecer as diretrizes para o funcionamento da sociedade, norteando regras para a relação entre o poder público e os cidadãos (Olivo, 2015).

A desvinculação do Direito Administrativo da jurisdição comum é marcada pelo caso Blanco, fato acontecido em 1873, em que uma menina (Agnès Blanco) foi atropelada na

cidade francesa de Bordeaux, por uma vagonete da Companhia Nacional de Manufatura de Fumo, que transportava matéria-prima de um prédio para outro, fato este que gerou conflito de jurisdição comum e administrativa, o que resultou no início da conquista da autonomia do Direito Administrativo e suas posições, como ciência dotada de objeto, método, institutos, princípios e regime jurídico próprio. O Direito Francês também foi o primeiro a colocar o Direito Administrativo como matéria de ensino universitário. Nas palavras de Di Pietro (2016, p. 12):

Em 1819, muito antes, portanto, do referido caso Blanco, foi inaugurada na Faculdade de Direito de Paris a cadeira de Direito Administrativo, ministrada pelo Barão de Gerando, que publica o seu *Programe du Cours de Droit Public Positif Administratif à la Faculté de Droit de Paris*, no qual expõe os princípios gerais da Ciência da Administração, distinta do Direito Administrativo Positivo. Em 1829, ele publica a *Institutes du Droit Administratif Français*, nas quais sistematiza a exposição de mais de 80.000 dispositivos legais e regulamentares (cf. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, 2007:78).

O Direito Administrativo brasileiro adotou o modelo francês que, com a Revolução de 1789, criou as bases do Estado de Direito Democrático, os quais comportam, de um lado, a separação entre as funções do Executivo, do Legislativo e do Judiciário e, de outro lado, os princípios filosóficos da liberdade, da igualdade e da fraternidade (Olivo, 2015). Di Pietro (2016) afirma que o Direito Administrativo italiano, assim como o brasileiro, também obteve sua formação nas bases de direito francês, especialmente devido à dominação napoleônica.

Apesar da influência do direito francês e de outros direitos enquadrados no sistema de base romanística, outro influenciador do Direito Administrativo brasileiro, foi o sistema anglo-americano, que se diferencia dos sistemas de base romanística, como o brasileiro, em sua origem, estrutura e princípios, pois neste sistema, o Direito Administrativo não se constituiu como um ramo autônomo com base em um conjunto de normas e princípios específicos, como ocorreu nos países de tradição romano-germânica, em vez disso, ele se desenvolveu a partir da jurisprudência, com base em precedentes judiciais que foram moldando a relação entre o Estado e os cidadãos. No sistema anglo-americano, o *common law* é a principal fonte do Direito, baseando-se em decisões tomadas em casos anteriores, que servem como base para a resolução de casos futuros. Apesar da ausência de um corpo jurídico administrativo próprio, outro princípio fundamental que traz

base ao direito anglo-americano é o *rule of law* (império da lei), que significa que todos, inclusive o Estado, estão sujeitos à lei, o que garante a supremacia do Direito, limitando as atuações do poder estatal (Di Pietro, 2016).

Com suas raízes no período colonial, quando o Brasil estava sob o domínio português, e os donatários das terras conhecidas como “Capitanias Hereditárias” detinham poderes absolutos concedidos pelo monarca, o Direito Administrativo brasileiro nascia. Esse foi um período em que as funções administrativas, judiciais e legislativas eram exercidas de forma indissociada. Conforme relata Olivo (2015), com o início do período imperial, chegou a vez do Brasil adentrar no processo da separação de poderes, porém ainda não existia uma forma especializada de Direito administrativo, uma vez que o então existente Conselho de Estado, previsto na Constituição de 1824, existia apenas para atuar como um órgão consultivo do governo imperial.

Os primeiros passos do Direito Administrativo no Brasil aconteceram com a criação de cadeiras nas faculdades de Direito de São Paulo e Olinda (essa última, posteriormente transferida para Recife). As disciplinas acadêmicas, inicialmente influenciadas pela doutrina européia, tiveram como seus mestres Antônio Joaquim Ribas e Vicente Pereira do Rego. Rego (1812-1877) é considerado o primeiro sistematizador do Direito Administrativo na América Latina, com a publicação da obra “Elementos de Direito Administrativo Brasileiro”, em 1857 (Olivo, 2015).

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) consolidou o Direito Administrativo no Brasil, tanto que apresenta um capítulo inteiramente dedicado à Administração Pública, onde estabelece os atuais princípios da Administração. Desde então, o Direito Administrativo brasileiro vem se consolidando. Apesar de ser recente, ele é rápido ao se modernizar e se adaptar às novas demandas que a sociedade traz como desafios, sempre atuando de forma a garantir um maior controle sobre a Administração Pública e aos direitos internos e externos.

A constitucionalização do Direito Administrativo, passou por diversas transformações, e acompanhou as mudanças sociais, políticas e econômicas do país. Diversos princípios como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência foram elevados à categoria de normas constitucionais, vinculando diretamente a Administração Pública a esses preceitos (Di Pietro, 2016).

A Constituição Federal de 1988 representou um marco significativo na história política e jurídica do Brasil, ao estabelecer uma série de dispositivos que visavam fortalecer a democracia e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. Uma das principais inovações introduzidas pela Constituição foi a ampliação do acesso à justiça, tornando-o mais inclusivo e democrático.

Essa ampliação do acesso à justiça foi acompanhada pelo fortalecimento do controle judicial sobre a Administração Pública. Antes de 1988, o controle dos atos administrativos era mais restrito, e muitos cidadãos encontravam barreiras para questionar decisões governamentais. Com a nova Constituição, qualquer cidadão passou a ter legitimidade para questionar judicialmente atos administrativos que considerasse ilegais, ilegítimos ou abusivos. Isso significa que não apenas aqueles diretamente afetados por um ato administrativo poderiam contestá-lo, mas também qualquer membro da sociedade que identificasse uma irregularidade poderia buscar a intervenção do Poder Judiciário.

Essa possibilidade de controle amplo dos atos administrativos contribuiu para uma maior transparência e responsabilidade por parte dos gestores públicos. A judicialização da Administração Pública tornou-se um instrumento essencial para a proteção dos direitos fundamentais, permitindo que abusos de poder e ilegalidades fossem corrigidos por meio da atuação judicial. Dessa forma, o Judiciário passou a desempenhar um papel crucial na garantia do Estado Democrático de Direito, servindo como um equilíbrio entre o poder do Estado e os direitos dos indivíduos.

Além disso, essa maior acessibilidade ao sistema judicial incentivou a participação cidadã e o engajamento da sociedade civil na fiscalização das ações governamentais. A possibilidade de contestar atos administrativos contribuiu para o fortalecimento da democracia participativa, onde os cidadãos não são meros espectadores, mas agentes ativos na construção e manutenção das instituições democráticas (Di Pietro, 2016).

2.2 Pressupostos constitucionais do Direito Administrativo

Esta seção tem como objetivo analisar os fundamentos históricos e jurídicos do Direito Administrativo brasileiro, com ênfase em sua formação, evolução e consolidação

enquanto ramo autônomo do Direito Público. Serão abordadas as influências doutrinárias e legislativas oriundas dos sistemas jurídicos francês, alemão, italiano e norte-americano, que contribuíram para a conformação do regime jurídico administrativo brasileiro, bem como a adoção do sistema jurídico da *civil law* pelo Brasil. Neste estudo, também serão examinadas as principais prerrogativas da Administração Pública no exercício de suas funções, tais como a presunção de legitimidade dos atos administrativos, a autoexecutoriedade, o poder de polícia, o poder disciplinar e as cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos.

As funções administrativas existem desde as primeiras comunidades humanas, mas o Direito Administrativo como ciência se estruturou no século XIX, favorecido pelas ideias liberais e pelo Estado de Direito (Araújo, 2000). No Direito Romano, já existiam normas e princípios relativos à administração, mas sem autonomia, inseridos no "*jus publicum*". Na França, surgiram os primeiros trabalhos sistemáticos de Direito Administrativo como uma área autônoma, tendo seu início através da Revolução Francesa. Embora normas sobre organização e serviços públicos existissem antes, foi o Direito Administrativo francês e alemão que influenciaram harmonicamente o Direito Administrativo italiano (Tácito, 1955).

O Direito Administrativo Alemão dedicou-se a um estudo onde se desligou de critérios de aplicação imediata da lei, buscando antes estabelecer princípios gerais teóricos para os vários institutos, num processo lento de transformação, enfrentou uma evolução gradual, influenciada por questões históricas e o contexto político do país. De acordo com Araújo (2000), França, Itália e Alemanha influenciaram o Direito Administrativo no mundo ocidental, com influências localizadas de cada um deles ou de todos, incluindo o Brasil e outros na América Latina.

Mesmo sob a influência do Direito francês e de outros direitos oriundos do sistema de base romanística (direito italiano, alemão), o regime jurídico administrativo brasileiro também teve como influência o sistema da *common law*, em especial o direito norte-americano. Ao retomar a história do Direito no Brasil, Di Pietro (2007) afirma que, no Brasil-Colônia, eram aplicadas as leis portuguesas, especialmente as Ordenações do Reino.

No período do Império, adotaram-se os princípios do Estado Liberal, sob influência do direito francês, inclusive com a criação do Conselho de Estado. Só que este não exercia função jurisdicional e sim função consultiva. Também nesse aspecto o direito francês serviu de modelo, porque na fase inicial do Conselho de Estado francês serviu de modelo, porque na fase inicial do Conselho de Estado francês, o órgão não tinha independência, sendo suas manifestações sujeitas à aprovação do Imperador.

No primeiro período da República, suprime-se o Poder Moderador e o Conselho de Estado. Isto ocorreu porque se abandonou a influência francesa da dualidade de jurisdição e se acolheu o modelo anglo-americano da unidade de jurisdição. No Decreto nº 848, de 11-10-1898, inseriu-se dispositivo (art. 387) determinando que “os estatutos dos povos cultos e especialmente os que regem as relações jurídicas da República dos Estados Unidos da América, os casos de *common law* e *equity* serão também subsidiários da jurisprudência e processo federal (Di Pietro, 2007, p. 4).

A Constituição de 1891 foi a primeira Constituição republicana do Brasil, promulgada em um contexto de grandes transformações políticas e institucionais. Inspirada notadamente pela Constituição norte-americana, ela trouxe inovações significativas em relação ao modelo anterior (a Constituição Imperial de 1824).

Pode-se afirmar que, nessa etapa do desenvolvimento do Direito Administrativo brasileiro passou a ser significativamente influenciado pelo modelo jurídico norte-americano, especialmente no tocante à adoção do sistema de unidade de jurisdição. Diferentemente do sistema dualista adotado por países como a França, no qual há uma separação entre a jurisdição comum e a administrativa, o sistema norte-americano trouxe ao direito brasileiro a premissa de que todos os litígios, inclusive aqueles envolvendo a Administração Pública, devem ser apreciados por um único Poder Judiciário.

A partir de então, a Administração Pública passou a se submeter efetivamente ao controle jurisdicional, o que representou um marco na consolidação do Estado de Direito. Além disso, especialmente no campo do Direito Administrativo e sob forte influência do modelo norte-americano, o qual é baseado no sistema jurídico da *common law*, a jurisprudência assumiu um papel de protagonismo como fonte de direito. Em outras palavras, as decisões judiciais passaram a ter peso determinante na formação e na evolução do ordenamento jurídico, contribuindo ativamente para a criação do Direito.

Dessa forma, consolidou-se a jurisprudência como importante fonte de direito, refletindo uma valorização crescente das decisões dos tribunais na construção e interpretação das normas jurídicas. Essa mudança representou uma ruptura com a visão tradicional, que atribuía papel secundário à jurisprudência em relação à lei.

Já em relação às teorias e aos princípios, pode-se perceber que a principal influência deriva do direito francês criado pela jurisdição administrativa, que aos poucos, por meio de decisões em casos concretos, foi substituindo as normas de direito privadas até então aplicadas à Administração, dando início as origens de um regime jurídico próprio que culminou na autonomia do Direito Administrativo (Di Pietro, 2007). Nisto afastou-se do sistema da *common law*, o qual rejeitava tanto a existência de um regime jurídico especial para a Administração Pública, como também a tribunais administrativos para julgar os litígios em que ela estivesse envolvida (Di Pietro, 2007).

A partir dessas considerações, pode-se afirmar que o direito administrativo brasileiro sofreu uma maior influência do direito francês, o qual segue o modelo da *civil law*, um sistema jurídico de raízes romano-germânicas, marcado pela codificação de normas em grandes compilações legislativas. Apesar de ter sofrido forte influência do modelo estadunidense na estruturação do Estado, com presidencialismo, federalismo e a criação de um Supremo Tribunal, a Constituição de 1891 não promoveu uma conversão plena do Direito brasileiro à lógica do *common law*. O Brasil permaneceu essencialmente vinculado à tradição romano-germânica (*civil law*), em que as leis escritas e os códigos continuavam a ser a fonte primordial de normas.

O Brasil, ao aderir ao sistema da *civil law*, que dá a Administração Pública prerrogativas que podem ser vistas como poderes ou vantagens jurídicas, as quais diferenciam, em suma, a atuação estatal da atuação dos particulares, já que são justificadas pelo princípio da supremacia do interesse público. Listando as principais prerrogativas que norteiam o Direito Administrativo, pode-se citar a presunção de legitimidade e veracidade, a autoexecutoriedade, cláusulas exorbitantes nos contratos administrativos, o poder de polícia, e o poder disciplinar.

Ao Estado são imputadas diversas funções e encargos, o qual deve cumprir para suprir as necessidades da coletividade social, daí a prerrogativa da presunção de legitimidade e veracidade dos seus atos praticados dentro do âmbito da Administração Pública, o que difere da situação jurídica na esfera civil (Justen Filho, 2023). Segundo Justen Filho (2023), não seria viável ao Estado cumprir com suas obrigações se a ele fosse imputada a necessidade de recorrer ao judiciário para comprovar e obter autorização para todos seus atos de forma idêntica imposta ao particular, o que colocaria

a Administração Pública em situação de não execução das suas tarefas com eficiência e agilidade.

A relevância da presunção de legitimidade do ato administrativo reside na geração de efeitos vinculantes para terceiros. A autoridade administrativa dispõe de poderes para gerar unilateralmente atos jurídicos oponíveis a terceiros, sem que haja necessidade de participação do interessado ou do Judiciário. No direito privado, todo ato jurídico se presume legítimo relativamente apenas a quem o produziu (Justen Filho, 2023, p. 365)

É importante ressaltar que da presunção de legitimidade e veracidade não deve decorrer o fato de que o ato Administrativo seja insuscetível de revisão pelo Poder Judiciário, existindo a possibilidade de que a execução não foi praticada sob as normas que o delimitam, poderá o ato ser revisado pela autoridade competente, cabendo a quem alegar a ilegitimidade comprovar a sua ilegalidade, podendo o ato continuar sendo considerado válido e produzindo efeitos normalmente enquanto não houver a inversão do ônus da prova (Carvalho Filho, 2023).

Um dos efeitos da presunção de legitimidade e veracidade é a autoexecutoriedade, a qual tem como objetivo a imediata eficácia tão logo seja o ato praticado. De acordo com Carvalho Filho, isso significa que a Administração Pública tem o poder jurídico de realizar um ato a fim de promover a satisfação de um ou mais direitos, e de solucionar litígios sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

No direito privado, são raras as situações em que o particular pode se utilizar da autoexecutoriedade. No direito Administrativo, ela também não se faz presente em todos os atos públicos, somente sendo possível sua aplicação quando expressamente prevista em leis ou quando se tratar de medida urgente, que caso não adotada tal medida, poderá acarretar um prejuízo maior em relação ao coletivo, podendo a Administração Pública, na segunda hipótese, se utilizar de meios mais coercitivos para a eficácia da ação (Di Pietro, 2020).

Justen Filho (2023) declara que não existe vedação aos meios coercitivos utilizados pela Administração Pública, mas é imprescindível que o uso da força reflita um devido processo legal, se fazendo necessárias as observâncias e obediência estrita aos princípios da legalidade e da proporcionalidade. Portanto não existe autoexecutoriedade sem lei que assim o preveja, e mesmo que a lei autorize, a execução compulsória do

Estado será admitida apenas quando não existir alternativa menos lesiva, ficando o uso de força a última solução para a preservação da ordem jurídica e a imposição dos direitos fundamentais.

Segundo o jurista, em algumas situações, a autoexecutoriedade pode provocar lesividade aos indivíduos, sendo que alguns danos podem ser irreversíveis, cabendo portanto a possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário. Já em outras situações, o poder público fica desprovido de tal prerrogativa, o que torna necessário invocar o Poder Judiciário para obtenção de uma sentença favorável para a realização material de seus atos (Justen Filho, 2023).

A característica da autoexecutoriedade está presente em outra prerrogativa da Administração Pública, conhecida como poder de polícia, a qual constitui uma forma de garantir os direitos individuais ocasionalmente ameaçados pelo exercício ilimitado dos direitos individuais por parte da coletividade, com fim de assegurar a própria liberdade e direitos essenciais de todos os cidadãos, mas com predominância do interesse público sobre o particular, colocando a Administração em uma posição de predominância em relação aos administrados (Di Pietro, 2020).

Di Pietro (2020) explica que o interesse público aqui protegido versa sobre os demais variados domínios da sociedade coletiva, como segurança, moral, saúde, meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio cultural, propriedade, daí o conceito de vários ramos e tipos de polícias. O Estado pode exercer o poder de polícia em duas áreas de atuação, que são nas esferas administrativa e judiciária, nas quais, de uma forma geral, a polícia administrativa tem como característica impedir ações antissociais e a judiciária de punir os infratores que incidem nas leis penais.

O poder de polícia administrativo é regido pelo Direito Administrativo, o qual tem por finalidade assegurar direitos individuais, para bens e atividades, e a segunda é regida pelo direito processual penal, que incide sobre pessoas. Este poder é indelegável por parte da Administração Pública, e também deve observar os pressupostos de um devido processo legal, exigindo a observância de normas previstas para a utilização de tal poder (Di Pietro, 2020), considerando ilegal a atividade do Poder de Polícia não previsto em lei. Entretanto, não se afasta a possibilidade da lei se utilizar da discricionariedade, atribuindo

a Administração Pública a premissa de se utilizar da solução mais adequada tendo em vista o caso concreto (Justen Filho, 2023).

Já o poder disciplinar, conforme declaram Alexandrino e Paulo (2021), **trata-se** de um poder-dever atribuído à Administração Pública, que consiste em punir internamente atos infracionais cometidos pelos servidores públicos, bem como punir infrações cometidas pelos particulares ligados por algum vínculo jurídico específico aos atos administrativos, como é o caso do vínculo contratual. Nesta prerrogativa da Administração Pública não se confunde o poder disciplinar com poder punitivo do Estado, pois toda a qualquer pessoa está sujeita ao poder punitivo do Estado, porém, não são todas as pessoas que estão ligadas por um vínculo jurídico à Administração, verificando a mesma situação a alguns atributos do poder de polícia conferido ao Estado (Alexandrino; Paulo, 2021).

A discricionariedade existe como regra na aplicação de eventual punição, no entanto, não existe discricionariedade no dever de punir a quem comprovadamente praticar atos infracionais. Em outras palavras, a Administração tem o dever de punir a quem praticou infração administrativa, devendo a aplicação da penalidade ser motivada (Alexandrino; Paulo, 2021).

Pode-se afirmar que o marco inicial do poder disciplinar é a abertura de processo administrativo para apurar a responsabilidade pela prática de uma irregularidade administrativa. Não se confunde a sanção administrativa com sanção penal ou civil, podendo haver a condenação na esfera administrativa, civil e penal pelo cometimento de ato infracional. É mister dizer que o processo administrativo deve obedecer ao devido processo legal com direito ao contraditório e ampla defesa ao acusado.

Em relação aos contratos administrativos, trata-se de celebrações feitas pela União Federal, pelos Estados e Distrito Federal e pelos Municípios, e por outros entes públicos, como autarquias e fundações públicas (Carvalho Filho, 2023). Existe uma grande variedade de formas e natureza de tais contratos, mas pode-se afirmar que são contratos da Administração Pública por terem o Estado ou entes equivalentes como uma das partes. Segundo Di Pietro (2020)

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob

regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Costuma-se dizer que, nos contratos de direito privado, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da horizontalidade e que, nos contratos administrativos, a Administração age como poder público, com todo o seu poder de império sobre o particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço da verticalidade (Di Pietro, 2020, p. 562).

É importante fixar, que para a Administração realizar determinadas contratações, faz-se necessária a utilização de licitações, procedimento com objetivo de garantir a isonomia entre fornecedores e obtenção de propostas mais vantajosas para o poder público, sendo amplamente regido por normas específicas que definem modalidades, fases e requisitos para contratações.

Como dito anteriormente, as denominadas prerrogativas da Administração conferem ao Estado, ora contratante, situações especiais vantajosas em relação ao particular contratado, na forma da supremacia da Administração, em que o elemento que faz essa diferenciação não é o objeto do contrato e nem o sujeito, mas sim, o regime jurídico de direito público (Carvalho Filho, 2023). De acordo com Carvalho Filho (2023) “trata-se, na verdade, de normas legais que traduzem o que se tem denominado habitualmente de cláusulas exorbitantes ou cláusulas de privilégio, e isso porque realmente exorbitam o regime de direito privado”.

Atualmente, a Lei nº 14.133, de 01.04.2021, estabelece as normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas, a qual revogou as normas anteriores, como Lei nº 8.666/1993 (Estatuto anterior), a Lei nº 10.520/2002 (pregão) e a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações – RDC), incluindo em uma só norma o que existiam nas demais que foram revogadas (Carvalho Filho, 2023). De uma forma um tanto exagerada, a nova lei arrolou 22 princípios norteadores das contratações e licitações, o que reflete uma considerável preocupação do legislador em relação à proteção do âmbito administrativo.

Seguem-se os princípios: 1) legalidade; 2) impessoalidade; 3) moralidade; 4) publicidade; 5) eficiência; 6) interesse público; 7) probidade administrativa; 8) igualdade; 9) planejamento; 10) transparência; 11) eficácia; 12) segregação de funções; 13) motivação; 14) vinculação ao edital; 15) julgamento objetivo; 16) segurança jurídica; 17) razoabilidade; 18) competitividade; 19) proporcionalidade;

20) celeridade; 21) economicidade; 22) desenvolvimento nacional sustentável (Carvalho Filho, 2023).

Não se discute a relevância dos princípios dentro da Administração Pública, uma vez que os mesmos estão presentes a fim de direcionar a condução correta ao administrador, porém, é importante ressaltar que sua aplicação deverá respeitar critérios, a fim de evitar uma série de condutas indevidas e desvios na gestão pública.

2.3 Os princípios norteadores do Direito Administrativo contemporâneo

Todos os ramos do direito são caracterizados por princípios peculiares, que desempenham um papel essencial na formação e organização do ordenamento jurídico, exercendo uma influência profunda e funcionando como diretrizes que norteiam tanto a interpretação quanto a aplicação das normas previstas na nossa legislação. Entre eles, pode-se destacar aqueles que se encontram previstos de forma expressa na legislação, claramente delineados nos textos legais, e também aqueles que muito embora não explicitados, estão implícitos no sistema jurídico, sendo extraídos por meio de interpretação e análise sistêmica. Tanto os princípios expressos e implícitos, são fundamentais para garantir a coerência, efetividade e a harmonia do Direito, assegurando a sua adaptação à complexidade que diversas vezes surge frente às demandas da sociedade (Pinto, 2008).

É importante notar que existem princípios que estão descritos na própria Constituição da República, e que, portanto, são considerados princípios constitucionais, tendo sido introduzidos, progressivamente, na consciência dos cidadãos, durante uma evolução histórica (Pinto, 2008).

Na realidade, os princípios constitucionais funcionam como uma verdadeira bússola para toda a legislação infraconstitucional, orientando a interpretação e aplicação das normas jurídicas no ordenamento jurídico. Eles estabelecem diretrizes fundamentais que devem ser respeitadas, garantindo que as leis, regulamentos e atos administrativos sejam compatíveis com os valores e objetivos expressos na Constituição. Dessa forma, os princípios constitucionais não apenas influenciam a criação de novas normas, mas também norteiam a atividade dos agentes públicos e privados, promovendo a coerência,

a unidade e a estabilidade do sistema jurídico. É por meio deles que se assegura a concretização dos direitos fundamentais, a proteção da ordem democrática e o respeito às garantias individuais, sendo, portanto, indispensáveis para a realização de uma justiça efetiva e equitativa.

Importante destacar que embora os princípios sejam uma espécie de norma jurídica, possuem uma grande função e diferença dentro do ordenamento jurídico, o que reflete diretamente nas suas aplicações e interpretações.

Os princípios por sua vez são mais abstratos e abrangentes, funcionando como diretrizes gerais que orientam a interpretação e a sua aplicação ao direito, estabelecendo valores fundamentais com fulcro na objetividade a ser perseguida pelo ordenamento jurídico, enquanto as regras têm uma estrutura mais específica e detalhada, as quais estabelecem condutas claras e de forma objetiva, sempre no sentido de esclarecer o que é permitido, proibido, ou ser feito de forma obrigatória em todas as esferas do Direito.

A natureza jurídica dos princípios administrativos é um tema central no estudo do Direito Administrativo, tendo em vista que, em geral, os princípios são proposições basilares que orientam a aplicação das normas jurídicas, servindo como guias para a interpretação e aplicação do direito na Administração Pública.

No contexto Administrativo, tais princípios servem como guias para a atuação da Administração Pública, delimitando o exercício do poder estatal e garantindo a proteção dos direitos dos cidadãos, diferente das normas comuns, são dotados de caráter vinculante, os quais se integram ao ordenamento jurídico, formando normas primárias do Direito Administrativo. Normas comuns, como regra, determinam condutas específicas, previstas em leis, indicando exatamente ao cidadão e aos agentes administrativos como agir, perante uma ou outra situação. Já os princípios administrativos se apresentam dentro de um contexto mais amplo e abstrato, se tornando uma espécie de mandamento de otimização, devendo ser aplicado na máxima medida possível, onde deve ser levado em conta as possibilidades jurídicas e fáticas.

A dimensão axiológica evidencia que os princípios administrativos não são meramente técnicos, mas, em sua importância, carregam em si ideais éticos, políticos e sociais que orientam a Administração Pública no cumprimento de sua finalidade de atender ao interesse público. Na prática jurídica, e na aplicação desta no que lhe

concerne, os princípios administrativos funcionam como critérios interpretativos e integrativos, pois tendem a ser aplicados para resolver lacunas normativas e para guiar a ponderação de interesses em situações de conflito entre regras e outros princípios existentes nos diversos ramos do direito.

Um exemplo a ser citado, é a análise de um ato administrativo que cumpre todos os requisitos legais existentes, porém, contraria o princípio da igualdade, sendo assim, tal princípio poderá ser invocado para anular este ato, mesmo dotado de todos os requisitos legais. Desta forma, os princípios exercem um papel hermenêutico, realçando sua importância, não apenas no campo teórico, mas também no controle dos atos administrativos, podendo indicar a participação dos três poderes, neste caso o Poder Judiciário e o Poder Legislativo.

Importante a ressalva de que os princípios administrativos não possuem uma hierarquia, mas sim, uma espécie de harmonia entre si. Quando da existência de casos concretos, pode haver divergência entre os princípios, como por exemplo, entre a legalidade e a eficiência ou entre a publicidade e a proteção da intimidade. Havendo casos como estes, deverá ser aplicado um método de ponderação, o qual o intérprete que irá avaliar as circunstâncias, deverá atribuir o peso relativo aos princípios envolvidos no litígio, devendo sempre considerar a supremacia do interesse público.

Os princípios, em razão de sua natureza jurídica, não apenas se limitam a fundamentar o ordenamento jurídico, como também exercem um papel central na garantia de sua harmonia, coerência e efetividade. É o que afirma Ivan Luiz da Silva (2003), no sentido de que os princípios servem como pilares fundamentais para a interpretação e aplicação do Direito, orientando tanto a criação quanto a aplicação das normas jurídicas dentro de uma sociedade.

Além disso, os princípios são indispensáveis para assegurar a concretização dos valores constitucionais, promovendo o equilíbrio entre os diversos interesses em jogo e contribuindo para a construção de uma justiça que seja ao mesmo tempo legítima, eficaz e condizente com as aspirações democráticas de uma sociedade. Sua relevância transcende o texto normativo, fornecendo diretrizes que permitem superar lacunas, evitar contradições e garantir que o Direito, em sua aplicação prática e direta, esteja sempre alinhado com os ideais de equidade, igualdade e dignidade humana, constituindo uma

base imprescindível para a promoção de um sistema jurídico que seja verdadeiramente justo, democrático e comprometido com a realização do bem comum (Silva, 2003).

Os princípios, no direito administrativo, nascem de valores que a doutrina, a jurisprudência e o legislador constroem em torno daquilo que acreditam ser o norte deste ramo do direito. Tais valores podem vir explícitos na Constituição e demais normas infraconstitucionais. Podem, também, ser extraídos da natureza lógica do direito administrativo. Neste último caso, diz-se que são princípios implícitos.

A fim de orientar a interpretação e a aplicação das normas jurídicas da Constituição de 1988, foram estabelecidos princípios que norteiam a atuação administrativa, previstos no Art. 37 da Constituição. Esses princípios formam a sigla LIMPE: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, como pode ser visto na Constituição: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. (Brasil, 1988).

Conhecido como um dos pilares do Direito Administrativo, o princípio da legalidade estabelece que a atuação dos poderes públicos deve estar sempre atrelada à lei. Por isso, o administrador público não pode agir sem o consentimento da lei, só pode aplicar, no que lhe couber, o que está expressamente previsto, ou seja, nenhuma ação pública é válida se não tiver fundamento legal. Esse princípio visa assegurar a previsão das ações estatais, protegendo os cidadãos contra arbitrariedades injustas, também garantindo que o poder público esteja submetido à norma prevista.

Por sua vez, o princípio da impessoalidade visa garantir que a administração pública atue imparcialmente, com o intuito de impedir o favorecimento ou prejuízo de indivíduos ou grupos específicos, de forma a garantir que as ações públicas sejam direcionadas para o interesse coletivo e não para suprir o interesse de particulares. Esse princípio é responsável por impedir que a administração pública tenha motivações pessoais em suas decisões, de forma que os atos administrativos não devem ser atribuídos ao agente público em si, mas ao órgão que ele representa. Além disso, o princípio garante que as tomadas de decisões em relação às políticas públicas sejam feitas com base em critérios objetivos e não em critérios pessoais. Está amplamente relacionado com o aspecto de

que o serviço público deve ser prestado para toda a sociedade de forma igualitária, garantindo que as ações do Estado sejam conduzidas da forma justa (Marrara, 2013).

O princípio da moralidade estabelece que a administração pública deve seguir o previsto no princípio da legalidade. Portanto, os atos administrativos devem observar padrões éticos e morais, como valores de honestidade, integridade, boa-fé e justiça. Esse princípio exige que os agentes públicos ajam de forma a respeitar o interesse público e a dignidade dos cidadãos, a fim de garantir a confiança da sociedade na administração pública, não apenas pautando suas ações nas conformidades legais, como também na boa conduta ética, prezando por uma administração feita para a sociedade.

No que diz respeito ao princípio da publicidade, ele visa garantir que todos os atos da administração pública devem ser amplamente divulgados, com o intuito de assegurar a garantia e a transparência, para que exista o controle social, promovendo uma relação de clareza e responsabilidade na gestão pública com livre acesso pela população. Esse princípio compreende duas principais funções: a primeira delas é a transparência que, ao tornar as ações do poder público em ações públicas, fortalece a confiança da sociedade no Estado, uma vez que as decisões são tomadas de forma a abranger as diretrizes de conhecimento geral. A segunda delas é a eficácia, onde muitos dos atos administrativos só produzem efeitos depois de sua publicação em veículos oficiais, como portais da transparência, diário oficial, dentre outros. Há de se destacar que esse princípio não é absoluto, pois existem exceções onde o sigilo se faz necessário para a proteção do Estado e a privacidade de particulares, dependendo de previsão em legislação.

O princípio da eficiência induz a administração pública a desempenhar suas funções com agilidade, qualidade e resultados satisfatórios, isto é, fazendo uso dos recursos públicos disponíveis da melhor forma possível, exigindo dos servidores públicos que os serviços prestados para a sociedade sejam realizados de uma maneira eficaz, em menor tempo e custo possível, sempre visando à otimização dos resultados. Esse princípio também imputa à administração pública a busca pelas inovações nos processos e atendimentos administrativos, adotando práticas modernas e se livrando de burocracias desnecessárias, gerando benefícios à coletividade, implicando diretamente na avaliação e desempenho dos servidores públicos.

Já os princípios implícitos são aqueles que, embora não estejam mencionados no Art. 37 da Constituição, são oriundos do sistema constitucional como um todo, e que se voltam para o Direito Administrativo, mesmo que de forma indireta.

Um dos princípios implícitos fundamentais para a estabilidade das relações jurídicas é chamado de princípio da segurança jurídica. Ele é visto como um dos pilares do Estado Democrático de Direito e amparo dos cidadãos, manifesta-se em muitas vertentes, garantindo a irretroatividade e a previsão das normas, a proteção ao direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Ao impor limites à atuação da Administração pública, exigindo que ela tenha suas ações pautadas na previsibilidade, na transparência e no respeito aos direitos dos cidadãos, tal princípio tem sua importância acentuada dentro do contexto do Neoconstitucionalismo, valorizando a força normativa da Constituição e irradiando seus efeitos por todo o ordenamento jurídico. É de se ressaltar que a Constituição não protege apenas os cidadãos contra o Estado, mas também regula as situações e as relações entre os particulares, trazendo à tona a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, onde a segurança jurídica exige a ponderação entre a autonomia da vontade e determinados fatos, como igualdades materiais entre as partes, justiça e razoabilidade dos critérios, prevalência de valores existenciais sobre valores patrimoniais e o risco à dignidade da pessoa humana.

No ramo administrativo, é fundamental a existência e concretização do princípio da continuidade dos serviços públicos. Esse princípio está intrinsecamente ligado à efetivação de diversos direitos fundamentais, tais como: a saúde, a segurança, a educação e o próprio acesso à justiça, serviços que devem ser prestados de forma contínua e sem interrupções, a fim garantir o bem-estar social e evitar o prejuízo para a coletividade. A continuidade se aplica principalmente no que diz respeito àqueles serviços de natureza pública que são essenciais e indispensáveis para a sociedade, e suas regulamentações têm como base os princípios constitucionais e a legislação infraconstitucional. Contudo, o princípio da continuidade do serviço público não é absoluto, porque, em situações excepcionais, como greves ou casos fortuitos e de força maior, pode ocorrer a interrupção dos serviços públicos, uma vez que é previsto no art. 37, VII, da Constituição Federal de 1988.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica [...]. (Brasil, 1988, n.p.)

Mesmo que seja justificado, nestes casos, a Administração Pública deve buscar minimizar os prejuízos causados à população, utilizando medidas alternativas para sobrepor o atendimento das necessidades básicas da sociedade.

Outro princípio extrínseco relevante para o ordenamento jurídico administrativo, embora não esteja expressamente previsto na Constituição Federal brasileira, é o princípio da razoabilidade. Ele indica que a atuação da administração pública deve ser pautada pelo que se entende por razoável dentro dos seus atos, buscando sempre existir um equilíbrio entre os meios utilizados e os fins pretendidos, impedindo a utilização de medidas desproporcionais e desprovidas de razão. Visando evitar abusos de poder e garantir que as decisões administrativas sejam uniformes no sentido amplo de justiça, a aplicação desse princípio, pela Administração Pública, é particularmente importante no controle da discricionariedade conferida à Administração. Entretanto, o universo da razoabilidade e sua vinculação, torna necessário examinar com precisão a premissa desse princípio, o que pode ser um tanto extenso. Acerca do conceito de razoabilidade, discorre Carvalho Filho (2015, p. 41):

Razoabilidade é a qualidade do que é razoável, ou seja, aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis, ainda que os juízos de valor que provocaram a conduta possam dispor-se de forma um pouco diversa. Ora, o que é totalmente razoável para uns pode não o ser para outros. Mas, mesmo quando não o seja, é de reconhecer-se que a valoração se situou dentro dos standards de aceitabilidade. Dentro desse quadro, não pode o juiz controlar a conduta do administrador sob a mera alegação de que não a entendeu razoável. Não lhe é lícito substituir o juízo de valor do administrador pelo seu próprio, porque a isso se coloca o óbice da separação de funções, que rege as atividades estatais. Poderá, isto sim, e até mesmo deverá, controlar os aspectos relativos à legalidade da conduta, ou seja, verificar se estão presentes os requisitos que a lei exige para a validade dos atos administrativos. Esse é o sentido que os Tribunais têm emprestado ao controle.

A existência do princípio da razoabilidade contribui para a proteção dos direitos no berço de uma sociedade mais justa e equilibrada, pois ao garantir a justiça, a ética e a eficiência advindas da Administração Pública, tal princípio se torna um instrumento essencial para a construção de um Estado democrático de Direito ao servir como um

instrumento constitucional, utilizado principalmente quando houver, no caso concreto, casos complexos de divergências envolvendo normas, valores e bens. Existem casos onde a norma comum demonstra ser insuficiente para dirimir conflitos.

Também há o princípio da proporcionalidade que, na mesma linha do princípio anterior, exige que as medidas adotadas pelo sistema administrativo sejam advindas de atos proporcionais aos objetivos que visam alcançar, da mesma forma, impedindo a adoção de medidas excessivas ou desnecessárias. Esse princípio envolve a necessidade de que a Administração Pública, no seu atuar, observe três elementos: adequação, a fim de que a medida a ser utilizada pela Administração Pública atinja o objetivo buscado; necessidade, no sentido de que a atuação deverá causar o menor ônus possível aos direitos individuais, enquanto busca alcançar o fim desejado; e proporcionalidade em sentido estrito, significando que a medida utilizada pela Administração Pública não poderá ser excessivamente onerosa em relação ao benefício que irá alcançar a partir do ato previsto. É importante ressaltar que tais limitações se aplicam tanto aos atos vinculados (aqueles que são regrados pelo que a lei estabelece explicitamente em relação à Administração Pública), quanto aos atos discricionários (aqueles onde a Administração tem a liberdade de praticar ou de escolher a melhor solução que satisfaça o interesse de ordem pública).

A jurisprudência brasileira, especialmente o Supremo Tribunal Federal, tem reconhecido cada vez mais a importância do princípio da proporcionalidade e da razoabilidade como instrumentos de controle da Administração Pública, a exemplo da ementa a seguir:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: POSTERIOR AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 591.033 (TEMA N. 109). INEXISTÊNCIA DE DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTOS EXPOSTOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE DO TEMA N. 109 DA REPERCUSSÃO GERAL: INAPLICABILIDADE PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE POSSIBILITOU PROTESTO DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

1. Ao se extinguir a execução fiscal de pequeno valor com base em legislação de ente federado diverso do exequente, mas com fundamento em súmula do Tribunal catarinense e do Conselho da Magistratura de Santa Catarina e na alteração legislativa que possibilitou protesto de certidões da dívida ativa, respeitou-se o princípio da eficiência administrativa. 2. **Os princípios da**

proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear as práticas administrativas e financeiras na busca do atendimento do interesse público. Gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida. 3. O acolhimento de outros meios de satisfação de créditos do ente público é previsto na legislação vigente, podendo a pessoa federada valer-se de meios administrativos para obter a satisfação do que lhe é devido. 4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento com proposta da seguinte tese com repercussão geral: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa” (Brasil, 2024, grifo nosso).

Neste contexto, é importante ressaltar que nenhum princípio é dotado de supremacia absoluta, ou seja, havendo conflitos e divergências entre eles, se faz necessário ponderar o que é mais passível de adoção frente ao caso concreto. Por isso, é importante que exista o controle da discricionariedade administrativa, onde a liberdade concedida ao administrador para atuar seja revestida pelos princípios constitucionais e exercida dentro dos limites estabelecidos na lei. Pode-se dizer que, aos olhos da Constituição, os atos exercidos pela Administração criam precedentes que contribuem para uma segurança jurídica, até mesmo para o administrador poder realizar seus atos com certa tranquilidade, o que gera uma atuação administrativa mais uniforme.

Outro princípio que traz norte a todas as atuações da administração pública é o princípio da supremacia do interesse público, o qual induz a administração ao dever de sempre buscar o interesse da coletividade, uma vez que a administração é voltada para tal. No entanto, esse princípio entra em choque com o Constitucionalismo contemporâneo, uma vez que o mesmo coloca limites ao princípio da supremacia do interesse público, exigindo que ele esteja alinhado com os direitos individuais em se tratando de cada caso concreto.

Um dos principais princípios, no que diz respeito ao viés da concepção constitucional brasileira, é o princípio do devido processo legal, onde a administração pública, em todas as suas esferas, tem o dever de garantir aos cidadãos o direito ao contraditório e a ampla defesa, inclusive em todos os processos administrativos, de forma absoluta ao assegurar a justiça e a imparcialidade na tomada de decisões.

Ao Direito Administrativo brasileiro também é imputado o princípio do devido processo legal, sendo ele aplicado em diversas ramificações da Administração Pública,

englobando uma série de garantias fundamentais. Esse princípio está previsto de forma implícita no Art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal Brasileira:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal [...]. (Brasil, 1988, n.p.).

O princípio do devido processo legal garante ao cidadão a oportunidade de participar dos procedimentos administrativos que dizem respeito a seus direitos e interesses. Além disso, ele garante a lisura nas ações administrativas, promovendo a igualdade dos atos perante a sociedade, na condição de que qualquer autoridade administrativa violadora desse princípio deverá ser responsabilizada nas esferas civis, administrativas, e conforme a gravidade da violação de direitos, o agente poderá ser responsabilizado na esfera criminal.

Ao honrar os princípios que regem a administração pública, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ela não apenas assegura a proteção dos direitos individuais, mas também estabelece uma base sólida de confiança entre o poder público e a sociedade. Esse compromisso com os princípios fundamentais confere legitimidade às atuações administrativas, garantindo que as decisões sejam tomadas de forma transparente, imparcial e em conformidade com as normas jurídicas.

Além disso, o respeito a esses valores fortalece o crescimento da democracia ao promover a participação cidadã e a responsabilidade social, elementos essenciais para uma gestão pública que prioriza o bem-estar coletivo e a justiça social. Dessa forma, a administração pública não apenas cumpre seu papel constitucional, mas também contribui para a consolidação de um Estado Democrático de Direito mais robusto e inclusivo.

3 OS LIMITES E POSSIBILIDADES DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL

Neste capítulo, será abordado os limites e possibilidades da execução fiscal no Brasil, com ênfase na constituição do crédito tributário e no lançamento como ato administrativo essencial à exigibilidade dos tributos. Será analisada a estrutura da obrigação tributária, e os fundamentos legais e doutrinários que regem a constituição do crédito, a partir da ocorrência do fato gerador. Na sequência, será tratado do lançamento tributário, compreendendo suas espécies, requisitos legais e implicações práticas na relação entre o Fisco e o contribuinte. O objetivo é apresentar uma compreensão sistemática dos mecanismos que antecedem a execução fiscal, evidenciando os aspectos que condicionam a validade, a eficácia e a legalidade da cobrança tributária no ordenamento jurídico brasileiro.

3.1 A constituição do crédito tributário

A concepção mais simples e, ao mesmo tempo, mais abrangente de relação jurídica pode ser compreendida como a vinculação estabelecida pelo ordenamento jurídico entre dois sujeitos, em torno de um ou mais objetos juridicamente relevantes. Trata-se de uma estrutura normativa que define posições de direito e dever entre as partes, tendo como fundamento a proteção de interesses tutelados pelo direito. Essa relação, portanto, não se limita ao vínculo interpessoal, mas assume contornos jurídicos específicos, conformados pelas normas que regulam o comportamento dos indivíduos na esfera social.

De acordo com Santos (2015), a relação obrigacional tributária é constituída entre dois sujeitos, que se dispõem em dois polos, ativo e passivo. O sujeito ativo, é aquele que detém o crédito oriundo de uma obrigação, a qual o sujeito passivo tem a obrigação de satisfazer, assim é a obrigação tributária, que se mostra distinta da relação obrigacional civil, uma vez que deve necessariamente decorrer apenas de leis, e não em convenções ou contratos como utilizada pelos particulares.

Conforme previsto na Constituição Federal, em seu artigo 146, I, cabe à lei complementar dispor sobre conflitos de competência, em matéria tributária, entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

A partir do conceito de tributo, conforme o disposto no artigo 3º da lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Código Tributário Nacional (CTN), se faz necessário compreender como o crédito tributário é constituído a partir do fato gerador, o qual é praticado pelo contribuinte, que deriva de um determinado enquadramento em lei específica: “Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (Brasil, 1966). Em atenção ao disposto no Código Tributário Nacional (CTN), mais precisamente no art. 139, o crédito tributário é decorrente da obrigação principal, e possui a mesma natureza desta.

O artigo 113 do CTN, em seu § 1º, mostra que a obrigação principal surge com a ocorrência do fato gerador, e tem como objeto o pagamento do tributo ou penalidade pecuniária, extinguindo-se juntamente com o crédito que dela decorreu (Brasil, 1966). Já o artigo 142, demonstra que compete exclusivamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário através do lançamento, o qual necessita verificar se ocorre fato gerador, determinando sua matéria, bem como o valor correspondente, e a identificação do sujeito passivo, e a depender da situação em que este se encontra, aplicar uma espécie de penalidade cabível, sendo esta uma obrigação acessória, e quando não atendida, poderá ser convertida em obrigação principal (Brasil, 1966).

Diante do exposto, pode-se afirmar que o fato gerador é o elemento central na formação das obrigações tributárias, representando o acontecimento do que está previsto na lei, e que ao se concretizar, faz surgir a exigência do pagamento de determinado tributo, pois conforme disciplinado no art. 114 do CTN, o fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

Este evento jurídico-tributário, concretiza a hipótese de incidência tributária, ou seja, a previsão constante na legislação tributária, de que ao ser verificado determinada situação ou comportamento, surge então a obrigação de pagar determinado tributo pelo sujeito passivo, ao exemplo do Imposto de Renda, pago pelo contribuinte que aufera renda enquadrada na legislação de tal tributo, ou do proprietário de imóvel urbano, o qual

enseja o fato gerador oriundo da cobrança de IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana).

Tendo em vista tais considerações, é importante distinguir o fato gerador da obrigação principal, que dá a origem ao dever de pagar tributos ou penalidades, do fato gerador da obrigação acessória, o qual está relacionado ao cumprimento de deveres instrumentais, como a emissão de documentos fiscais, a manutenção de registros de contabilidade, ou a prestação de informações ao órgão competente administrador de tributos.

O marco temporal do fato gerador também se mostra crucial na matéria tributária, pois ele é quem determina quando nasce a obrigação, determinando quando ocorreu o fato que deu a origem ao dever de pagar o tributo. Este momento influencia diretamente na contagem dos prazos de prescrição e decadência, incidindo sobre a validade da exigência fiscal, de forma que não pode ser alterado em relação ao tempo pela vontade da Administração Pública, nem do contribuinte, pois está vinculado diretamente à previsão legal e à segurança jurídica tributária.

A identificação correta da ocorrência do fato gerador se revela essencial para a constituição válida do crédito tributário, observando o princípio da legalidade, pois sem ocorrência do fato gerador, não existe o lançamento por parte da Administração Pública, logo não existindo a obrigação tributária.

3.2 O lançamento tributário enquanto ato administrativo

O ato administrativo pode ser subdividido em dois critérios: discricionário e vinculado. Ares (2018) explica que o ato discricionário é aquele em que a lei confere certa liberdade ao agente público para decidir, dentro dos limites legais, qual a melhor conduta a ser adotada diante de determinada situação. Essa liberdade não é arbitrária, mas envolve um juízo de conveniência e oportunidade quanto aos elementos "motivo" e "objeto" do ato. A discricionariedade permite à Administração adaptar sua atuação à realidade concreta, considerando o interesse público em cada caso. Um exemplo é a aplicação de penalidades administrativas previstas em lei, onde o administrador pode

escolher a sanção mais adequada entre aquelas autorizadas, conforme a gravidade da infração e as circunstâncias do caso (Ares, 2018).

O ato vinculado é aquele em que a Administração Pública deve agir conforme os parâmetros estritamente fixados pela lei, sem margem para escolhas pessoais ou juízos de conveniência (Ares, 2018). Ou seja, o administrador apenas executa o que está previamente determinado pela norma, devendo observar criteriosamente todos os elementos do ato como competência, finalidade, forma, motivo e objeto, tal como previsto na legislação. A atuação é meramente técnica e obrigatória, sendo vedado ao agente público alterar ou flexibilizar qualquer aspecto do ato. Um exemplo típico de ato vinculado ocorre na concessão de uma licença, como a de funcionamento, desde que o interessado cumpra todos os requisitos legais, bem como o existindo o fato gerador oriundo desta licença, tem-se a vinculação em realizar o lançamento do tributo originário desta.

Como visto anteriormente, o fato gerador é a primeira fase da constituição do crédito tributário, e ocorrido o fato gerador, se faz necessário definir com precisão, o montante do valor a ser pago pelo sujeito passivo, o prazo para pagamento, e a imposição de penalidade se for o caso, de forma a concretizar a exigibilidade do tributo como obrigação a ser prestada pelo contribuinte (Alexandre, 2016). Conforme o art. 142 do CTN, todo este procedimento é legalmente denominado de lançamento:

Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível.
Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

Em resumo, para existir o lançamento e consequente o crédito tributário, é necessário haver o fato gerador. Porém, de acordo com Alexandre (2016), o crédito não surge exclusivamente com o fato gerador, mas sim com o lançamento, que é visto como procedimento administrativo dotado de atos sistematicamente organizados com a finalidade de produção de um resultado final.

Conforme extraído do art. 142 do CTN, a competência para lançamento é da autoridade administrativa, mas o legislador não se insurgiu em relacionar a qual

autoridade compete o lançamento, deixando para a legislação de cada ente a competência do ato.

O parágrafo único do art. 142 do CTN demonstra que a atividade administrativa do lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional, dando a administração pública não apenas o poder, mas também o dever de lançar o devido tributo, sob pena de responsabilidade funcional do agente público, o qual é revestido de poderes obrigacionais para efetuar tais lançamentos, portanto, conforme afirma Alexandre (2016), não há qualquer possibilidade de analisar a conveniência do lançamento. Nessa esteira, o autor acrescenta o seguinte:

A exclusividade da competência para a realização do lançamento vincula até mesmo o juiz, que não pode lançar, e tampouco corrigir, lançamento realizado pela autoridade administrativa. Reconhecendo algum vício no lançamento realizado, deve o juiz proclamar-lhe a nulidade, cabendo à autoridade administrativa competente, se for o caso, novamente constituir o crédito (Alexandre, 2016, p. 342).

Em conformidade com o art. 144 do CTN, quando a obrigação tributária tiver como natureza a penalidade pecuniária, aplica-se ao lançamento da multa a lei mais favorável ao infrator, podendo ser a legislação vigente entre a data do fato gerador e a data do lançamento, garantindo ao contribuinte a aplicação de lei mais benéfica que surgir após o cometimento de infração. Já quando se tratar de tributo, deve a administração pública aplicar a legislação vigente respectiva ao momento da ocorrência do fato gerador.

Para que sejam constituídos os efeitos do lançamento, a autoridade administrativa precisa comunicar oficialmente ao sujeito passivo da constituição do crédito tributário, e é com a notificação deste que se confere os efeitos do lançamento, antes disso não são computados os prazos para pagamento ou impugnação, com a notificação presume-se o lançamento na sua forma definitiva, considerando então que o mesmo não será mais alterado (Alexandre, 2026).

O art. 145 do CTN traz algumas hipóteses em que o lançamento já notificado ao sujeito passivo pode vir a ser alterado.

Art. 145. O lançamento regularmente notificado ao sujeito passivo só pode ser alterado em virtude de:
I - impugnação do sujeito passivo;

II - recurso de ofício;
III - iniciativa de ofício da autoridade administrativa, nos casos previstos no artigo 149 (Brasil, 1966).

A impugnação é uma forma legal de insurgência em relação ao Fisco, em plena consonância com o art. 5º, LV da Constituição Federal, que assegura o contraditório e ampla defesa em processos judiciais e administrativos. Segundo Alexandre (2016), quando o sujeito passivo impugnar o lançamento, e a autoridade julgadora acolhe o pedido, a decisão só produzirá efeitos após ser confirmada por uma instância superior, assim é considerado o recurso de ofício. Já em relação ao inciso III do art. 149 do CTN, a autoridade administrativa pode por iniciativa própria, revisar um lançamento já realizado quando houver algum vício ou situação prevista em lei, ainda que o contribuinte não tenha requerido tal revisão.

O Código Tributário Nacional prevê três tipos de lançamento, vistos dos artigos 147 a 150 do referido código, são eles lançamento por declaração, de ofício e por homologação.

No lançamento por declaração, que está previsto no art. 147 do CTN, o sujeito passivo ou terceiro, presta à autoridade administrativa declarações importantes com relação à matéria a ser tributada, de forma a contribuir com a atividade privativa da administração. Nesta modalidade de procedimento, existe uma forma mista de atuação, do sujeito passivo ou terceiro, e da administração. Essas declarações são obrigações acessórias constantes na legislação tributária. Um exemplo de lançamento por declaração é o ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), que é calculado com base nas informações prestadas pelo sujeito passivo ao Fisco.

No lançamento de ofício ou direto, a participação do sujeito passivo é praticamente nula, por isso é chamado de lançamento de ofício, visto que a autoridade fiscal tem o poder-dever, devendo proceder o lançamento do tributo sem a relevante participação do devedor. Neste caso, a administração pública se utiliza dos dados que possui em relação ao sujeito passivo para realizar o procedimento de lançamento, conforme previsto no art. 149 do CTN.

Art. 149. O lançamento é efetuado e revisto de ofício pela autoridade administrativa nos seguintes casos:
I - quando a lei assim o determine;

II - quando a declaração não seja prestada, por quem de direito, no prazo e na forma da legislação tributária;

III - quando a pessoa legalmente obrigada, embora tenha prestado declaração nos termos do inciso anterior, deixe de atender, no prazo e na forma da legislação tributária, a pedido de esclarecimento formulado pela autoridade administrativa, recuse-se a prestá-lo ou não o preste satisfatoriamente, a juízo daquela autoridade;

IV - quando se comprove falsidade, erro ou omissão quanto a qualquer elemento definido na legislação tributária como sendo de declaração obrigatória;

V - quando se comprove omissão ou inexatidão, por parte da pessoa legalmente obrigada, no exercício da atividade a que se refere o artigo seguinte;

VI - quando se comprove ação ou omissão do sujeito passivo, ou de terceiro legalmente obrigado, que dê lugar à aplicação de penalidade pecuniária;

VII - quando se comprove que o sujeito passivo, ou terceiro em benefício daquele, agiu com dolo, fraude ou simulação;

VIII - quando deva ser apreciado fato não conhecido ou não provado por ocasião do lançamento anterior;

IX - quando se comprove que, no lançamento anterior, ocorreu fraude ou falta funcional da autoridade que o efetuou, ou omissão, pela mesma autoridade, de ato ou formalidade essencial.

Parágrafo único. A revisão do lançamento só pode ser iniciada enquanto não extinto o direito da Fazenda Pública (Brasil, 1966).

São exemplos de lançamento de ofício o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o IPVA (Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores), elencados no inciso I do referido artigo. Já os incisos que seguem é afirmativo que o legislador se refere à solução de problemas oriundos de omissões, erros e fraudes, que justifiquem o lançamento de ofício com a devida retificação do mesmo.

No lançamento por homologação, previsto no art. 150 do CTN, o sujeito passivo tem o dever de antecipar o pagamento do tributo sem prévio exame da autoridade administrativa, sendo que está, ao conferir a veracidade dos valores indicados e pagos, realizará a homologação do pagamento feito efetuado pelo sujeito passivo, manifestando sua concordância com o exposto pelo contribuinte e atestando a sua correção. Nesta modalidade a extinção do crédito tributário se considerará com a homologação e não com o pagamento, conforme previsão do § 2º do referido artigo (Alexandre, 2016).

Nesta esteira, caso o Fisco detectar que os valores declarados e pagos não condizem com o montante devido pelo sujeito passivo, poderá ela de ofício lançar a diferença resultante da detecção mencionada, com base no art. 149, V, do CTN. Alexandre (2016) explica que a homologação considera-se expressa se for feita dentro do prazo de 5 anos, contada da ocorrência do fato gerador, e tácita, caso não ocorra dentro do prazo quinquenal, não se aplicando este prazo se for comprovada a ocorrência

de dolo, fraude ou simulação. Um exemplo de lançamento por homologação é o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços).

O Imposto de Renda, o qual tem como fato gerador a aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou proventos de qualquer natureza, incluindo o produto do capital, do trabalho ou da combinação de ambos, conforme disposto no art. 43 do CTN, também é um exemplo de lançamento por homologação. De acordo com Alexandre (2016), este imposto conta com a obrigação acessória por parte do sujeito passivo, no qual o contribuinte auxilia no cálculo devido do tributo, e quando existe imposto a pagar, o sujeito passivo, aqui declarante, efetua o pagamento de forma antecipada, sem prévio exame da autoridade fiscal. Diante da declaração, a autoridade fiscal tem o prazo de 5 anos contados da data da entrega do ato declaratório, para homologar o tributo. Constatada a ausência ou insuficiência do pagamento derivado do fato gerador, a autoridade competente deverá constituir o crédito ou a diferença deste, de forma a fazê-lo de ofício, respeitando o prazo decadencial (Alexandre, 2016).

Alexandre (2016) declara que existem situações em que, embora existam débitos lançados em nome do sujeito passivo, este se encontra em situação de regularidade perante o Fisco. Nestes casos, a requerimento do contribuinte, expede-se a certidão positiva com efeitos de negativa. Existe uma certidão positiva de débitos pendentes junto ao ente público, porém, o requerente está em situação regular, o que causa o efeito de negativa.

O art. 206 do CTN prevê três situações em que apesar da existência de débitos, é reconhecida a regularidade do sujeito passivo. Alexandre (2016) discorre sobre essas três hipóteses, afirmando que, na primeira, os créditos lançados ainda não estão vencidos, mesmo constando a presença de créditos tributários, diante do não vencimento destes, o efeito será negativo. Na segunda hipótese, o art. 206 prevê que os créditos em curso de cobrança e com penhora efetiva do montante total, estão suspensos por estar o direito do Fisco garantido. A última hipótese são as causas previstas no art. 151 do CTN, não podendo o Fisco promover atos de cobrança diante da ocorrência dos atos previstos no referido artigo, casos em que o contribuinte também não estará sujeito a realizar qualquer recolhimento neste momento, estando desta forma em situação regular

e tendo o direito à certidão. Com a certidão positiva com o efeito de negativa, o sujeito poderá praticar qualquer ato que dependa da apresentação da certidão negativa.

A constituição do crédito tributário tem como objetivo principal tornar líquida, certa e exigível a obrigação tributária atribuída ao sujeito passivo, impondo a este dever de adimplemento desta obrigação, que caso não cumprida por parte do sujeito, permite que a Administração promova atos de natureza executória, necessários para exigir o recebimento do montante. Antes que o crédito tributário já lançado ultrapasse o prazo de cinco anos e se torne prescrito, pode a Administração Pública ajuizar processo judicial para cobrança desses débitos devido à Fazenda Pública, Execução Fiscal, como é conhecida no ordenamento jurídico brasileiro, conforme será abordado no próximo capítulo.

3.3 A execução fiscal no ordenamento jurídico pátrio

Esta seção tem como objetivo o estudo da Execução Fiscal, ordenada na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, Lei de Execuções Fiscais (LEF), que apesar de existir há mais de quarenta anos, segue em vigor com pequenas alterações. Em seu art. 1º, dispõe que a execução fiscal seguirá o rito nela previsto, com aplicação subsidiária do Código Civil, para cobrança de dívida ativa da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Pensada pelo legislador como um meio de acelerar a cobrança do crédito fiscal não pago pelo sujeito passivo, a execução fiscal possui procedimento próprio, e tem como título executivo a Certidão de Dívida Ativa (CDA), no formato de título executivo extrajudicial, emitido pela Fazenda Pública (Godoi, 2023). Este título formaliza e comprova a existência de uma dívida ativa tributária ou não tributária, conforme nos coloca Godoi:

A dívida tributária refere-se a créditos oriundos de tributos; e não tributária, de forma residual, provém dos demais créditos, por exemplo, multa pelo exercício do poder de polícia, contratos não cumpridos, multas contratuais, multa penal, entre outras espécies de créditos (Godoi, 2023, p. 42).

Entre outras palavras, o art. 2º da LEF dispõe os créditos constitutivos de Dívida Ativa da Fazenda Pública, que são aqueles descritos na Lei nº 4.230, de 17 de março de 1964, em seu art. 39º, define os créditos tributários e não tributários que pertencem ao Ente Público. Godoi (2023) afirma que tais créditos deverão abranger atualização monetária, juros e multa de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato, e sua inscrição será feita pelo órgão competente, com as devidas apurações de liquidez e certeza do crédito, suspendendo a prescrição.

Em resumo, a dívida ativa engloba os créditos de natureza tributária e não tributária do sujeito passivo, independentemente da origem, desde que se façam presentes os requisitos de liquidez e certeza, revestidos das formalidades legalmente disciplinadas, e que não honrados no prazo fixado para pagamento (Godoi, 2023).

A Certidão de Dívida Ativa, constitui o título executivo que permite a propositura da Execução Fiscal, devendo esta conter o nome do devedor, ou corresponsável, valor originário da dívida, bem como acréscimos legais, a origem e natureza do crédito, a indicação de atualização monetária, data e número de inscrição, e o número de processo administrativo ou de auto de infração que ocasionou a dívida. Observadas as regras e regularmente inscritas, goza de presunção de certeza e liquidez.

O procedimento da execução fiscal inicia com o ajuizamento da petição inicial, acompanhada da Certidão de Dívida Ativa. Conforme o art. 6º da LEF, a petição inicial indicará o Juiz a quem é dirigida, o pedido, e o requerimento para a citação do sujeito passivo, bem como o valor da causa. O juízo competente despacha a inicial determinando a citação do executado, para que no prazo de cinco dias úteis, venha a efetuar o pagamento da dívida ou garantir a execução mediante penhora. As modalidades de citação estão elencadas no art. 8º da LEF, e o despacho do Juiz que ordena a citação, interrompe a prescrição, conforme § 2º do referido artigo.

Citado, o executado poderá garantir a execução pelo valor da dívida corretamente atualizada, efetuando depósito em dinheiro, oferecendo fiança bancária ou seguro garantia, nomeando bens à penhora, ou até mesmo indicar terceiro a oferecer bem imóvel, ressalvado o consentimento do respectivo cônjuge.

Caso o executado, devidamente citado, se ausente das indicações de satisfação do crédito, iniciam-se as constrições de bens, previstas nos artigos 10 e 11 da LEF.

Art. 10 - Não ocorrendo o pagamento, nem a garantia da execução de que trata o artigo 9º, a penhora poderá recair em qualquer bem do executado, exceto os que a lei declare absolutamente impenhoráveis.

Art. 11 - A penhora ou arresto de bens obedecerá à seguinte ordem:

I - dinheiro;

II - título da dívida pública, bem como título de crédito, que tenham cotação em bolsa;

III - pedras e metais preciosos;

IV - imóveis;

V - navios e aeronaves;

VI - veículos;

VII - móveis ou semoventes; e

VIII - direitos e ações.

§ 1º - Excepcionalmente, a penhora poderá recair sobre estabelecimento comercial, industrial ou agrícola, bem como em plantações ou edifícios em construção.

§ 2º - A penhora efetuada em dinheiro será convertida no depósito de que trata o inciso I do artigo 9º.

§ 3º - O Juiz ordenará a remoção do bem penhorado para depósito judicial, particular ou da Fazenda Pública exequente, sempre que esta o requerer, em qualquer fase do processo (Brasil, 1980).

O inciso primeiro do art. 11 da LEF, traz a possibilidade da penhora em valores que o executado possuir, preferencialmente em depósito bancário, e no caso de se efetivar tal constrição, deverá ser convertida em penhora e depósito em favor da Fazenda Pública, a fim de satisfazer a obrigação do crédito, conforme disposto no § 2º do referido artigo. Entretanto, a penhora de valores não poderá atingir vencimentos como salários e vencimentos similares, bem como a quantia depositada em caderneta de poupança, até o limite de 40 (quarenta) salários-mínimos, conforme respaldo do art. 833, incisos IV e X do CPC.

Caso não sejam localizados valores em nome do executado, deve a Fazenda Pública diligenciar no sentido de localizar os demais bens constantes nos incisos seguintes do art. 11 da LEF, sempre em observância da ordem composta no referido artigo, pois fatores como a não observância, não demonstração da inexistência ou a demonstração de inviabilidade de penhora do bem preferencial, poderá acarretar em nulidade da penhora caso demonstrado pelo executado.

A observância da ordem expropriatória é especialmente relevante em execuções de pequeno valor, uma vez que os custos operacionais e judiciais da execução podem superar o próprio crédito exequendo, tornando o processo antieconômico e atentatório ao princípio da razoabilidade.

Uma vez penhorado alguma espécie de bem elencado nos incisos II a VIII do art. 11 da LEF, e procedida a avaliação do bem por quem realizar a penhora, o Juiz poderá ordenar a remoção do bem penhorado para um depósito judicial, particular, ou até mesmo da Fazenda Pública exequente da ação, sendo que em alguns casos, o próprio executado é nomeado como fiel depositário do bem, sob pena de ato atentatório contra a dignidade da justiça. No caso da penhora de imóvel, o cônjuge do executado deverá ser intimado.

Efetuada a penhora, o executado tem o direito de impugnar a avaliação do bem penhorado, caso em que o Juiz deverá nomear avaliador oficial para proceder nova avaliação do bem, cabendo a decisão judicial sobre o plano de avaliação. Em qualquer fase do processo pode o executado oferecer bens em substituição do bem penhorado.

A penhora deve ser oficiada junto às repartições competentes para registro, e o executado poderá oferecer embargos no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de depósito, da juntada de prova da fiança bancária ou seguro garantia, da intimação da penhora, não sendo admissíveis embargos antes de garantida a execução.

Os embargos à execução fiscal, como ação autônoma de impugnação, é utilizado para discutir a validade do título executivo extrajudicial, e a exigibilidade do crédito tributário, podendo ser alegadas matérias como prescrição ou decadência, pagamentos, compensação, demais causas extintivas do crédito, erros materiais ou de fato, a falta de prévia notificação, quando esta for exigida em lei, bem como vícios formais contidos na própria execução fiscal.

Conforme o art. 16, § 1º da LEF, a garantia do crédito é requisito essencial para a admissibilidade dos embargos, fato que também suspende a exigibilidade do crédito na esfera administrativa. Caso o sujeito passivo na ação de embargos à execução não realize a garantia do crédito, poderá propor tal ação, porém o crédito continuará com caráter exigível, podendo haver atos constritivos na ação de execução fiscal há qualquer momento.

O feito que tramita em apenso aos autos principais não possui efeito suspensivo, porém, pode ser concedido tal efeito, desde que provada relevância de fundamentos e risco de dano grave ao embargante, conforme subsidiariedade do Código de Processo Civil em seu art. 919, §1º. Ao receber os embargos, o Juiz intimará a Fazenda Pública para impugnação no prazo de 30 dias, podendo ser realizada audiência de instrução e

julgamento quando a matéria discutida nos embargos não for de direito ou prova exclusivamente documental.

Não sendo embargada a execução fiscal, serão os bens penhorados, alvo de edital para realização de leilão público, em lugar designado pelo Juiz, cabendo ao arrematante do bem o pagamento de despesas com leiloeiro e demais encargos previstos no edital, o qual deve obedecer o prazo de 10 (dez) a 30 (trinta) dias entre a data de sua publicação e realização do leilão.

Caso for de interesse da Fazenda Pública, poderá adjudicar os bens penhorados antes do leilão, pelo valor da avaliação, circunstância que também pode ser auferida no caso de não houver licitantes interessados no respectivo leilão. Na hipótese de existir interessados no bem objeto do leilão, também poderá a Fazenda Pública, realizar a adjudicação do bem com preferência, em igualdade de condições com a melhor oferta, no prazo de 30 (trinta) dias. Quando o preço da avaliação ou o valor da melhor oferta for superior ao crédito executado, a adjudicação somente será deferida pelo Juiz se a diferença for depositada, pela exequente, à ordem do Juízo, no prazo de 30 (trinta) dias.

Quando não for localizado o devedor, ou não encontrados bens passíveis de penhora, o Juiz poderá suspender a execução fiscal, não importando prazo prescricional durante a suspensão. Durante este prazo, em que pese seja encontrado o devedor ou bens, os autos serão desarquivados para prosseguimento da execução. No caso de decorrer o prazo prescricional da decisão que ordenou o arquivamento, após ouvida a Fazenda Pública, poderá o Juiz, de ofício ou a requerimento, decretar a prescrição intercorrente, com a consequente extinção do crédito.

Além da garantia do juízo nos embargos à execução, o parcelamento do crédito tributário que está sendo executado também suspende a exigibilidade, seja na esfera administrativa, ou na composição judicial. Com base no art. 151, VI do Código Tributário Nacional, quando o contribuinte adere ao parcelamento, o débito fica com a exigibilidade suspensa, e a execução fiscal é suspensa enquanto o parcelamento estiver sendo cumprido regularmente. A suspensão poderá perdurar até o momento da quitação ou descumprimento do parcelamento. No caso do parcelamento, rompe o prazo prescricional intercorrente do processo, e também do crédito tributário não ajuizado na

esfera administrativa, uma vez que o mesmo é considerado como confissão da dívida, conforme súmula nº 653 do STJ.

O pedido de parcelamento implica reconhecimento dos débitos tributários correspondentes pelo devedor, sendo causa de interrupção da prescrição, reiniciando-se a contagem do lapso prescricional a partir da apresentação desse requerimento administrativo” (AgInt no REsp 1.405.175/SE, Rel. Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/04/2016, DJe 12/05/2016) (Brasil, 2022).

O adimplemento total do débito executado, mesmo que por via do parcelamento, satisfaz a obrigação tributária. As causas da extinção do crédito tributário estão previstas no art. 156 do CTN. A partir do momento que se verifique o pagamento do débito pelo sujeito passivo, o Juiz decreta a extinção do feito, ficando o executado responsável pelos honorários advocatícios e custas processuais.

A execução fiscal se apresenta como um instrumento processual específico e privilegiado à disposição da Fazenda Pública para a cobrança de créditos tributários inscritos em dívida ativa. O rito busca garantir a efetividade e celeridade do processo na recuperação do crédito. Ainda que enfrente desafios práticos como a sobrecarga do Judiciário, a dificuldade de localização de bens e a frequente ineficiência de execuções de pequeno valor, é evidente que se observe o adequado manuseio do instituto, a fim equilibrar o poder de cobrança do Estado com as garantias processuais do executado e com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e eficiência na administração da justiça fiscal.

3.4 A discricionariedade ou vinculação da Fazenda Pública de promover a execução fiscal ante o baixo valor do crédito tributário

A Constituição Federal de 1988 confere aos Municípios uma posição de destaque, reconhecendo-os como entes federados, dotados de autonomia política, administrativa e financeira. A autonomia financeira é garantida tanto pela repartição e pelo repasse obrigatório da receita de tributos das esferas estaduais e federal, como da própria competência tributária que a Constituição atribui diretamente aos próprios Municípios (Mangieri, 2015).

O crédito tributário devidamente constituído e lançado, quando não pago pelo sujeito passivo no prazo estipulado em lei, é inscrito em dívida ativa, conforme o art. 201 do Código Tributário Nacional. Já o art. 204 do CTN indica que a dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída. Isto significa que a Administração Pública tem em mãos um título executivo extrajudicial. A partir do momento da inscrição do débito tributário em dívida ativa, é facultado à Fazenda Pública a prerrogativa de cobrança do valor constituído pelo sujeito passivo.

Em regra, a administração tributária é vinculada ao princípio da legalidade, e a Constituição Federal impõe em seu art. 150, § 6º que o crédito definitivamente constituído só poderá ser objeto de renúncia quando houver lei específica, obrigando a Fazenda Pública na adoção de medidas para sua recuperação. No entanto, o ajuizamento de uma execução fiscal pode ser objeto de ato discricionário, pautado na eficiência administrativa e na razoabilidade do custo-benefício que resultaria desta cobrança.

O prazo prescricional do tributo definitivamente constituído é de cinco anos, contados a partir do dia seguinte à data do vencimento do tributo. Entre a data de constituição e o prazo onde se considera necessário o ajuizamento da execução fiscal, não existe uma cobrança efetiva do tributo, ou seja, durante este período fica o crédito inadimplido totalmente a critério do sujeito passivo. Também não há uma análise dos elementos essenciais do crédito, e a inscrição é feita de forma praticamente automática, onde só há o controle da legalidade no caso do recurso voluntário por parte do contribuinte.

Neste passo é importante ressaltar que o uso de medidas simples para a cobrança da dívida ativa podem objetivar um resultado pleno e satisfatório. Antes de recorrer ao Judiciário, a Fazenda Pública pode, e deve, tentar a cobrança extrajudicial.

4 OS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE, DA EFICIÊNCIA, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE FRENTE À EXECUÇÃO FISCAL

A atuação da Fazenda Pública na cobrança de créditos tributários, deve observar não apenas os ditames legais, mas também os princípios constitucionais e administrativos que orientam a atividade do Estado. Entre esses princípios, destacam-se a economicidade, a eficiência, a razoabilidade e a proporcionalidade, os quais impõem limites e diretrizes à atuação do Poder Público, inclusive no que diz respeito ao ajuizamento de execuções fiscais.

O princípio da economicidade, positivado no art. 5º da lei nº 14.133 de 2021, exige da Administração Pública, a adoção de condutas e medidas que produzam os melhores resultados com o menor custo possível. Em matéria de cobrança de créditos tributários, isso implica avaliar se o ajuizamento da execução fiscal representa um meio racional e financeiramente viável de recuperação do crédito. Do contrário, o dispêndio com a tramitação da demanda poderá superar o valor recuperado, configurando uma atuação antieconômica e ineficiente.

A eficiência, por sua vez, é princípio constitucional expresso no art. 37, caput, da Constituição Federal, e impõe à Administração Pública o dever de alcançar resultados com o uso adequado dos recursos públicos. Aplicado à cobrança tributária, esse princípio reforça a necessidade de adoção de meios mais céleres, eficazes e menos onerosos do que a tradicional execução fiscal, sobretudo quando o valor do crédito é baixo.

De acordo com Silva (2010), os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, embora não expressamente mencionados na Constituição, são amplamente reconhecidos pela doutrina e jurisprudência como limitações implícitas ao exercício do poder estatal. Ambos exigem que as medidas adotadas pela Administração sejam adequadas, necessárias e equilibradas em relação ao fim que se pretende alcançar, evitando excessos ou abusos na cobrança de tributos.

4.1 Justiça em números

As execuções fiscais vêm sendo apontadas como um dos principais fatores responsáveis pela morosidade do Poder Judiciário nos últimos anos, especialmente depois que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) passou a fazer levantamentos quantitativos e qualitativos acerca do tema, tendo como pauta a economicidade e eficiência do Judiciário. Após a constituição do crédito tributário e esgotadas as tentativas de cobrança na via administrativa, o débito é inscrito em dívida ativa e encaminhado ao Judiciário por meio da execução fiscal. Muitas vezes, porém, trata-se de créditos que, idealmente, deveriam ser cobrados de forma mais eficaz na esfera administrativa. Ainda assim, diante do princípio da legalidade e do dever de agir que vinculam a Fazenda Pública, o ajuizamento da execução fiscal acaba sendo a única alternativa formalmente viável (CNJ, 2023).

Dessa forma, o processo judicial passa a concentrar esforços na localização do devedor e na identificação de bens que possam satisfazer o crédito tributário, atividades que, em muitos casos, poderiam ter sido realizadas previamente na esfera administrativa. A centralização dessas diligências no Judiciário, além de representar uma sobrecarga para o sistema de justiça, implica custos significativamente maiores para a Administração Pública, com menores índices de efetividade na recuperação do crédito (CNJ, 2023). Em contrapartida, a adoção de medidas administrativas mais robustas e tecnicamente estruturadas poderiam aumentar as chances de êxito na cobrança, ao mesmo tempo em que preservaria recursos públicos e reduziria a judicialização excessiva.

Segundo dados do CNJ, obtidos em 2023, o tempo médio de tramitação de um processo de execução fiscal, até o momento de sua baixa definitiva, tramita no Poder Judiciário por 6 anos e 7 meses. Conforme o CNJ, os processos de execução fiscal representam aproximadamente, 34% do total de processos existentes no país, e de todas as execuções pendentes, representa um quantitativo de 64% no Poder Judiciário.

Com o intuito de enfrentar esse cenário, o CNJ tem editado diversas resoluções que visam garantir maior celeridade processual, incentivar a autocomposição e a resolução consensual de conflitos, bem como ampliar a efetividade dos mecanismos de localização de devedores e constrição de bens. Tais medidas também buscam reduzir o tempo de

tramitação das ações, racionalizando o uso dos recursos do Judiciário e promovendo uma gestão mais eficiente dos processos, especialmente no âmbito das execuções fiscais.

O Recurso Extraordinário interposto pelo Município de Pomerode, de Santa Catarina (RE 1.355.208), que virou tema de repercussão geral (Tema 1.184), trouxe ao STF questões jurídicas acerca da autonomia dos juízes no que diz respeito ao encerramento de processo de execução fiscal de baixo valor, bem como a necessidade do ente público realizar outros meios de cobrança da certidão de dívida ativa antes do ajuizamento de uma execução fiscal:

Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral (Tema 1.184), em que se discute se o juiz pode encerrar processos judiciais iniciados pelos entes públicos (União, Estados e Municípios, por exemplo) para a cobrança de débitos (execuções fiscais), quando o valor da dívida for muito baixo. Isso porque o valor que poderia ser recuperado nesses casos seria muito inferior ao custo de movimentação do processo judicial. Além disso, a Lei nº 12.767/2012 permitiu que os entes públicos cobrem essas dívidas por um procedimento feito em cartório, pelo qual o acesso do devedor a empréstimos e financiamentos bancários fica comprometido (protesto da certidão de dívida ativa). No caso, o Município de Pomerode (de Santa Catarina) iniciou processo de execução fiscal para cobrar R\$ 528,41 de uma empresa que deixou de pagar o imposto sobre serviços. O município possui lei que determina que os débitos com valor superior a R\$ 200,00 sejam cobrados em execução fiscal. Mas o juiz considerou que a cobrança judicial não se justificava nessa situação, já que o débito da empresa era muito menor que o custo do processo e o Município poderia cobrar a dívida pelo protesto da certidão de dívida ativa, sem envolver o Poder Judiciário.

No resultado do julgamento, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de extinção das execuções fiscais de baixo valor, ao entender que tais demandas, quando desproporcionais em relação ao custo do processo judicial, podem ser encerradas pelo Poder Judiciário. Na avaliação da Corte, essas execuções geram despesas elevadas para o Estado, sem garantia de retorno efetivo, sobretudo diante da existência de meios mais eficientes e menos onerosos para a cobrança de créditos tributários de pequeno montante no âmbito administrativo.

Para o STF, não se mostra eficiente a sobrecarga do Poder Judiciário com demandas de cobranças de baixo valor, restando rejeitado o recurso do Município de Pomerode, que buscava reverter a decisão da Justiça estadual, a qual extinguiu a ação de execução fiscal movida contra uma empresa de serviços elétricos, a qual tinha como

objeto de cobrança o valor de R\$ 528,41, oriunda de imposto sobre serviços. o Referido Município possui lei que determina que os débitos com valor superior a R\$ 200,00 podem ser cobrados em ação de execução fiscal.

É evidente que, em situações como essa, o custo da tramitação processual supera o valor do crédito a ser recuperado, tornando desproporcional a utilização do aparato judicial. Diante disso, o juízo de origem entendeu que a cobrança judicial não se justificava, o que levou o Município de Pomerode a interpor recurso às instâncias superiores, buscando a reforma da decisão, da qual houve o julgamento por parte do STF, em que pode-se extrair a seguinte tese:

Tese de julgamento: “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”.

Apesar de que a corte tenha entendido que não se justifica a movimentação do Judiciário para cobrança de valores ínfimos, sobretudo quando existem mecanismos extrajudiciais eficazes e menos onerosos, não se fixou qualquer valor como limite para o ajuizamento de execuções fiscais, tendo sido afirmado que ainda deveria ser respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

Também ficou entendido que o ente público deve, antes de ir ao judiciário, tentar resolver a cobrança de forma administrativa ou conciliatória, demonstrando a tentativa de recuperar o crédito por vias menos onerosas, devendo inclusive promover o protesto da CDA, e salvo nos casos de inadequação da promoção de tais medidas, não restando outra alternativa, recorrer ao ajuizamento da ação. Nesta esteira, também foi autorizada a suspensão do processo, mesmo após a propositura da execução fiscal, para adotar as medidas administrativas previstas, devendo esta ser comunicada ao magistrado a fim de garantir a transparência e a condução eficaz do processo.

Diante de tais entendimentos, a partir do julgamento do tema 1184 de repercussão geral do STF, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a recente resolução nº

547/2024, que institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário.

O CNJ determinou através da resolução nº 547/2024 que é legítima a extinção das execuções fiscais de baixo valor, definidas como aquelas inferiores a R\$10.000,00, quando não houver movimentação útil a mais de um ano e não forem localizados bens passíveis de penhora, podendo ser somadas as execuções em apenso para aferimento do valor previsto. Assim como o STF, o CNJ também condiciona o ajuizamento de novas execuções a prévia tentativa de solução na via administrativa.

No caso de uma execução extinta, a Fazenda Pública poderá ajuizar nova execução diante da localização de bens do devedor, desde que localizados bens em nome do devedor, respeitando o prazo prescricional que fica condicionado como termo inicial um ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.

Em março de 2025, o CNJ editou a resolução de nº 617, que alterou a resolução nº 547/2024, que incluiu em seu texto, a possibilidade de extinção de execuções fiscais que não indiquem o CPF ou CNPJ da parte executada em qualquer fase do processo. Também foi incorporado ao texto a exigência de que os cartórios de notas e de registro de imóveis deverão comunicar às respectivas prefeituras, em prazo não superior a 60 (sessenta) dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no município, com a finalidade de atualização cadastral dos contribuintes, o que deve ser cumprido pelos cartórios sem a cobrança de emolumentos aos entes públicos.

4.2 As medidas que a Fazenda Pública pode adotar na cobrança do crédito tributário

Analisando o tema 1.184 de repercussão geral do STF, e as resoluções de nº 547/2024 e 617/2025, é nítido que as execuções fiscais já ajuizadas, e também aquelas que se encaminhar para um ajuizamento, deverão receber as mudanças necessárias de que necessitam. Embora a inscrição em dívida ativa seja uma atividade vinculada, a cobrança judicial por meio da execução fiscal é precedida de outros meios administrativos que podem e devem ser utilizados pela Fazenda Pública. Estes meios são eficazes,

menos onerosos e podem alcançar a satisfação do crédito de forma mais célere e econômica. Assim, a decisão de deixar que o crédito permaneça inadimplente até o momento do ajuizamento da execução fiscal, configura-se como um ato discricionário da Administração Pública, pautado na conveniência e oportunidade. Levando em conta critérios como o valor do débito, a viabilidade de recuperação e o custo da demanda judicial para os cofres públicos, há de se concluir que o ajuizamento da ação de execução fiscal é medida que deve ser tomada em últimos casos.

A Fazenda Pública pode deixar de adotar a via judicial se utilizando de meios elaborados com o intuito de cobrar os créditos tributários de forma gradual, como a criação de Câmaras de Mediação e Conciliação, como a já existente no Município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, que tem por finalidade a atuação em questões tributárias que ainda não envolvam processos judiciais ajuizados. A criação de um órgão deste cunho dentro da municipalidade, ajudaria a diminuir a taxa de ajuizamento de execuções fiscais. Muitas vezes o tributo lançado pela Fazenda Pública permanece esquecido tanto pelo contribuinte, quanto pela Administração, e a existência de uma Câmara de Conciliação e Mediação, objetivando um contato mais frequente com o contribuinte, no sentido de que o tributo esquecido pode ser alvo de pagamento após uma tratativa auxiliar da municipalidade.

A adoção de estratégias de cobrança inteligente já é realidade. Com o avanço da tecnologia, a Administração Tributária pode lançar mão de sistemas informatizados e ferramentas de análise de risco para identificar devedores com maior capacidade de pagamento ou organizar cobranças por agrupamento de débitos. A cobrança inteligente reduz o ajuizamento de execuções com baixa perspectiva de êxito, promovendo uma gestão mais racional do crédito público. Essas tecnologias podem incluir ferramentas como o Pix, plataformas de pagamento recorrente, e sistema de cobranças que automatiza e facilita o pagamento por parte do contribuinte.

A forma de contato com o contribuinte também é considerada avançada se pensada ao utilizado no processo de Execução Fiscal, o qual se utiliza comumente de Carta AR, Oficial de Justiça ou Edital. Os meios eletrônicos como Whatsapp, e-mail e mensagem de texto (SMS), embora não comparados com o ato de citação, se demonstram um meio de notificação e alerta ao sujeito passivo de suas obrigações perante o Fisco, e a

utilização de sistemas automatizados de notificação ao contribuinte se mostra de acordo com o Princípio da Eficiência.

Quando verificadas as situações de notificação e tentativas de conciliação, sem uma demonstração de vontade de adimplemento da obrigação por parte do contribuinte, pode a Fazenda Pública se utilizar de meios coercitivos, porém tudo dentro da esfera administrativa. Os cadastros de inadimplentes como SPC e SERASA, se mostram eficientes em algumas situações. O protesto em cartórios de registros públicos, que podem ser utilizados numa segunda tentativa mais coercitiva por parte da Administração, já se mostra mais adequado quando existe o interesse de utilizar a coerção na cobrança do tributo.

Incluído pela lei nº 12.767/2012, que alterou o art. 1º da lei nº 9.492/1997 (Lei do Protesto), e novamente sendo citado, e considerada sua utilização como constitucional nos fundamentos da decisão do tema de repercussão geral do STJ 1.184, o protesto da certidão de dívida ativa, não necessita da notificação prévia ao sujeito passivo, bastando a intimação pelo cartório de protesto.

Com o intuito de conferir maior efetividade à cobrança da dívida ativa, o protesto em cartório tem como principal efeito o da negativação do nome do devedor em órgãos de proteção ao crédito, o que consequentemente induz ao pagamento ou parcelamento do débito, sem a necessidade de ajuizar uma execução fiscal, evitando a necessidade de movimentar o Judiciário como uma forma vinculada de cobrança do crédito em detrimento da prescrição.

O estabelecimento de limites mínimos para ajuizamento também se mostra importante para a correta utilização do instrumento judicial. Os entes federativos possuem a discricionariedade de realizar essa prática por meio de legislações e portarias próprias, fixando valores mínimos para ajuizamento conforme suas realidades orçamentárias e operacionais.

É de se destacar que todas essas práticas não configuram renúncia de receita, uma vez que o crédito tributário continua inscrito em dívida ativa e pode ser cobrado por meios administrativos. Também é importante observar que todas as medidas descritas, não suspendem a exigibilidade do crédito. A Fazenda apenas escolhe o momento e o meio

mais eficaz e menos oneroso para buscar a satisfação do crédito, em consonância com os princípios da administração gerencial.

Apesar de existir alternativas para a cobrança do crédito tributário, a fim de não tentar buscar a satisfação do mesmo apenas no ajuizamento da execução fiscal, ainda persiste a vinculação da Fazenda Pública no ajuizamento da ação diante da inadimplência do contribuinte, já que esta sempre vai existir, e não existe até o presente momento alternativa viável para a dívida ativa adjacente à prescrição, uma vez que não realizar esse ajuizamento, configura a renúncia de receita, podendo gerar penas ao Prefeito em exercício.

Um ponto que merece especial atenção do legislador e judiciário é o fato de que apesar da existência de diversos mecanismos extrajudiciais e que impõe coercitividade no ato de cobrança da dívida ativa, como o protesto de certidões, e a negativação do devedor em cadastros de inadimplentes e o impedimento de acesso a incentivos fiscais, observa-se uma certa relutância dos gestores, principalmente nos municípios, em adotar tais medidas de cobrança com regularidade fiscal.

Essa resistência existente decorre, em grande parte, do receio do desgaste político, uma vez que a aplicação efetiva de instrumentos de cobrança modifica um cenário de maus costumes pré existente, tendo em vista que a realização efetiva de cobrança de tributos pela administração pode gerar insatisfação entre os contribuintes, principalmente entre os devedores, e especialmente em municípios menores, onde a proximidade entre o poder público e a população é mais intensa.

Frente a impopularidade que um ato dessa natureza gera, os prefeitos, muitas vezes, optam pela inércia da cobrança de dívida ativa, e a judicialização das execuções fiscais é medida que se toma apenas para não incorrer em renúncia fiscal, mesmo que tal medida representa altos custos e baixa efetividade para os cofres públicos.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo examinar e refletir a legitimidade jurídica da extinção das execuções fiscais municipais de baixo valor, à luz dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública e das normatizações que regem o processo de cobrança de dívida ativa nas esferas administrativa e judicial. Ao desenvolver o estudo do objeto deste trabalho, é possível verificar que, embora a Fazenda Pública tenha dever legal na promoção da cobrança tributária, não se demonstra uma obrigação absoluta de ajuizar a execução fiscal, em observância com os princípios da economicidade, eficiência, razoabilidade e proporcionalidade, o Direito não pode estar dissociado da realidade social e econômica que o cerca na esfera administrativa.

Tendo em vista o excesso de demandas desta natureza, o que gera um enorme congestionamento no efetivo andamento do Poder Judiciário, e que grande parte destas ações possuem valor ínfimo em relação aos custos operacionais dos processos, é evidente a representação de desperdício de recursos públicos e também uma afronta à boa gestão administrativa. Nesta esteira o STF (Supremo Tribunal Federal) já reconheceu a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor, inclusive quando for demonstrada a ausência de interesse de agir da Fazenda Pública.

Tendo em vista a inércia da Fazenda Pública em promover a cobrança de crédito, em especial em municípios com menor número de habitantes, a extinção de execuções fiscais de baixo valor deve ser analisada juntamente com a realidade efetiva de cada ente federado. Entretanto, as medidas de cobranças extrajudiciais devem ser impostas à Fazenda Pública, inclusive se tornando um pré-requisito para o ajuizamento do processo de execução fiscal, tendo em vista a necessidade de inovação na cobrança de tributos nas esferas administrativa e judicial.

Manter a máquina judiciária sobrecarregada com a recuperação de créditos irrisórios, quando sua recuperação sequer cobre os custos do processo, é uma contradição desafiante ao princípio da eficiência, previsto na Constituição Federal, e a continuidade de práticas como estas revelam um desvio de finalidade e desconexão entre o Direito e sua função social.

O cenário da extinção das execuções fiscais de baixo valor não deve ser compreendido como um ato de renúncia da Fazenda Pública, mas sim como uma expressão de maturidade das instituições, expressando racionalidade administrativa, um ato de gestão pública voltado ao interesse coletivo.

Ao final, conclui-se que a extinção das execuções fiscais de baixo valor não implica renúncia de receita, tampouco afronta aos princípios da legalidade e do interesse público. Ao contrário, revela-se como uma medida legítima, racional e alinhada com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Trata-se de um exercício legítimo de ponderação entre o dever de cobrança e a necessidade de respeitar os limites da razoabilidade, da economicidade e da própria função social do processo, especialmente no que se refere à utilização eficiente dos recursos públicos e à concretização dos direitos fundamentais. Dessa forma, a atuação da Fazenda Pública deve ser pautada não apenas pela legalidade estrita, mas também pelos princípios constitucionais que conferem substância e finalidade à sua função administrativa.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito tributário esquematizado**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ARAS, José. **Direito administrativo**. 2 ed. São Paulo: Método, 2018.

ARAÚJO, Edmir Netto. O direito administrativo e sua história. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 95, p. 147-166, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O Triunfo Tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista da EMERJ**, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 24 abr. 2025.

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. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 24 abr. 2025.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências, 1997. Brasília, DF: Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 31 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm. Acesso em: 31 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 31 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário 1.355.208**. Tema 1.184 – Extinção da execução fiscal de baixo valor e protesto da dívida ativa. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Julgado em 19 de dezembro de 2019. Publicado em 2 de abril de 2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&p%20ageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumeroIncidente=RE%20%201355208>. Acesso em: 08 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 31 maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 653. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Brasília, ano 12, n. 49, p. 275–291, set. 2022

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28 ed. rev. ampl. e atual. Até 31-12-2014. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2023**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 547 de 22 de fevereiro de 2024**. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 30 mai 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 617 de 12 de março de 2025**. 2025. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/6018>. Acesso em: 30 mai 2025

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 500 anos de direito administrativo brasileiro. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, v. 5, p. 1-25, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da common law. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 8, p. 1-25, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 29. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

GODOI, Marilei Fortuna. Formação do título executivo. In: FILHO, João Aurino de Melo (Coord.). **Execução Fiscal aplicada: Análise pragmática do PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL**. 10 ed. Salvador: Juspodivm, 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MANGIERI, Francisco Ramos. **Administração Tributária Municipal: eficiência e inteligência fiscal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

MARRARA, Thiago. As fontes do direito administrativo e o princípio da legalidade. **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 23-5, 2014.

MELO, Louise Gabrielle Esteves Soares de; MARTINS, Naiara Ferreira; SOUZA, Nathalia Côrrea de; COSTA, Pedro Almeida; GUIMARÃES, Rafael de Almeida; FERREIRA, Tércia Martins de Barros. **Caderno de pós-graduação em direito: Direito administrativo contemporâneo**. Brasília: UniCEUB; ICPD, 2015.

OLIVO, Luis Carlos Cancelier de. **Direito administrativo**. 3 ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2015.

PINTO, Alexandre Guimarães Gavião. Os Princípios mais Relevantes do Direito Administrativo. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 42, p. 130-140, 2008.

SANTOS, Fabrício Emmanuel Lima. Constituição do crédito tributário e sua constituição definitiva. **Revista da EJUSE**, Aracaju, n. 22, p. 363-394, 2015.

SILVA, Ana Paula Caldin da. **Aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na jurisprudência tributária brasileira**. Dissertação (Mestrado) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2010.

SILVA, Ivan Luiz da. Introdução aos Princípios Jurídicos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 160, p. 269-289, out./dez. 2003.

TÁCITO, Caio. Evolução Histórica do Direito Administrativo. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 536-540, 1955.

UNI-CEUB; ICPD. **Caderno de pós-graduação em direito: Direito administrativo contemporâneo**. Coordenação de Bernardo R. Rozendo Pinto, Lilian Rose Lemos Rocha, Rodrigo Gonçalves Ramos de Oliveira, Rui Magalhães Piscitelli; Organização

de Louise Gabrielle Esteves Soares de Melo, Naiara Ferreira Martins, Nathalia Corrêa de Souza, Pedro Almeida Costa, Rafael de Almeida Guimarães, Tércia Martins de Barros Ferreira. Brasília: UniCEUB; ICPD, 2015.