

Recebido em: 16/04/2025
Aceito em: 07/04/2026
DOI: 10.25110/rcjs.v29i1.2026-12078



DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS FRENTE ÀS INOVAÇÕES SOCIAIS

DEJUDICIALIZATION OF TAX EXECUTIONS IN THE FACE OF SOCIAL INNOVATIONS

*Alessandra Rodrigues
Pereira*

Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil. Graduada em Direito pela UFMS. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas no CNPq – Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.

E-mail: alerope12@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0007-7592-4602>

Fernanda Ramos Konno

Bolsista da CAPES. Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Graduada em Direito pela UFMS. Advogada. Pesquisadora do Grupo de Pesquisas no CNPq – Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável.

E-mail: fernandakonno@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1707-7587>

Lídia Maria Ribas

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Pós-doutora pela Universidade de Coimbra e pela Universidade Nova de Lisboa. Professora Titular na FADIR/UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL.

E-mail: limaribas@uol.com

<https://orcid.org/0000-0003-4764-6661>

RESUMO: Este artigo busca analisar a desjudicialização das execuções fiscais sob a perspectiva das inovações sociais, com o objetivo geral de investigar como as inovações sociais podem promover eficiência e efetividade na celeridade processual e na justiça fiscal. Para tanto, foi utilizada a revisão bibliográfica e a análise documental, com abordagem hipotético-dedutiva, a fim de alcançar os resultados do estudo. Em princípio, tem-se que o elevado número de execuções fiscais causa uma taxa de congestionamento superior a 87% e que as iniciativas recentes, como a Resolução CNJ n. 547/2024, que prioriza a extinção de execuções de baixo valor, e os acordos de cooperação técnica, têm reduzido substancialmente o estoque processual. Observou-se também que medidas como a conciliação prévia e o intercâmbio de informações interinstitucionais contribuem para a redução da morosidade e para a maior efetividade das cobranças fiscais. Concluiu-se que as inovações sociais são imprescindíveis para a modernização e promoção da justiça fiscal e da eficiência na recuperação de créditos. Apesar dos avanços, limitações relacionadas à implementação tecnológica e à adesão de entes públicos persistem, sugerindo a necessidade de pesquisas futuras sobre o impacto dessas iniciativas. A aplicação prática da pesquisa reforça a importância de soluções extrajudiciais e integradas, beneficiando tanto o Judiciário quanto os contribuintes. O estudo é original ao propor uma análise multidimensional, contribuindo para o fortalecimento da governança democrática no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à justiça; Conflitos tributários; Consensualidade administrativa; Interesse público; Justiça fiscal.

ABSTRACT: Article aims to analyze the dejudicialization of tax executions from the perspective of social innovations, with the general objective of investigating how social innovations can promote efficiency and effectiveness in procedural speed and tax justice. To this end, a bibliographic review and documentary analysis were used, with a hypothetical-deductive approach, in order to achieve the study results. In principle, it is clear that the high number of tax executions causes a congestion rate of over 87% and that recent initiatives, such as CNJ Resolution No. 547/2024, which prioritizes the extinction of low-value executions, and technical cooperation agreements, have substantially reduced the procedural backlog. It was also observed that measures such as prior conciliation and the exchange of interinstitutional information contribute to reducing delays and increasing the effectiveness of tax collections. It was concluded that social innovations are essential for the modernization and promotion of tax justice and efficiency in credit recovery. Despite the advances, limitations related to technological implementation and the adherence of public entities persist, suggesting the need for future research on the impact of these initiatives. The practical application of the research reinforces the importance of extrajudicial and integrated solutions, benefiting both the Judiciary and taxpayers. The study is original in proposing a multidimensional analysis, contributing to the strengthening of democratic governance in Brazil.

KEYWORDS: Access to justice; Tax disputes; Administrative consensus; Public interest; Fiscal justice.

Como citar: PEREIRA, Alessandra Rodrigues; KONNO, Fernanda Ramos; RIBAS, Lídia Maria. Desjudicialização das execuções fiscais frente às inovações sociais. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais da UNIPAR*, Umuarama, v. 29, n. 1, p. 1-20, 2026.

Em princípio, a justiça fiscal deve ser o norte para o desenvolvimento de estratégias que se voltem à resolução dos conflitos do século XXI. Por estratégias, pode-se entender que se caracterizam como inovações sociais que, ao ultrapassarem os conceitos tradicionais de progresso social, contribuem para a reformulação de políticas públicas e, simultaneamente, geram desenvolvimento econômico.

O contencioso judicial tributário no Brasil tem sido objeto de intensos debates devido à sua complexidade, morosidade e ao elevado volume de litígios pendentes. O sistema tributário brasileiro, caracterizado por uma estrutura intrincada de normas e procedimentos, frequentemente resulta em disputas que sobrecarregam os tribunais e comprometem a celeridade processual.

Diante desse cenário, surge o problema de pesquisa de como a desjudicialização das execuções fiscais pode fortalecer a governança democrática, promover maior eficiência no sistema tributário e fomentar a participação e o controle social diante das inovações sociais.

A partir do problema de pesquisa, três hipóteses são apresentadas: (i) a implementação de mecanismos de desjudicialização das execuções fiscais, aliados às inovações sociais e tecnológicas, reduzirá significativamente o volume de litígios tributários nos tribunais brasileiros; (ii) as inovações sociais aumentam a eficiência da cobrança fiscal, aproximando o Fisco do contribuinte e reduzindo os índices de inadimplência; e (iii) a desjudicialização das execuções fiscais permitirá que o Judiciário concentre esforços em litígios mais complexos, contribuindo para a celeridade processual e a eficiência do sistema judicial brasileiro.

Portanto, o objetivo geral da pesquisa é analisar de que forma a desjudicialização das execuções fiscais contribui para uma governança democrática mais eficiente, integrada às inovações sociais, favorecendo a participação cidadã e o controle social no sistema tributário. Com esse propósito, os objetivos específicos são de investigar os principais gargalos do modelo judicial de execuções fiscais no Brasil e explorar as inovações sociais aplicadas à gestão tributária e como elas podem ser integradas ao processo de desjudicialização.

O presente estudo explora uma questão atual e fundamental, haja vista que propõe identificar mecanismos inovadores que possam não apenas reduzir

o tempo de tramitação dos processos, mas também promover um sistema tributário mais eficaz e acessível para todos os cidadãos. Isso porque, diante de um cenário em que a eficiência administrativa e a justiça tributária são fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, é imprescindível buscar práticas que promovam celeridade, transparência e equidade no processo de cobrança.

Para tanto, a pesquisa se valeu de levantamento bibliográfico e abordagem hipotético-dedutiva, propondo-se a compreender os conflitos judiciais tributários e a (in)efetividade em reduzir as contendas tributárias, bem como as inovações sociais, entendidas como novas práticas e metodologias que visam melhorar o bem-estar social e têm emergido como potenciais catalisadores de mudanças em diversos setores, incluindo o sistema jurídico.

Este trabalho busca, portanto, investigar as possíveis contribuições das inovações sociais para a otimização do contencioso tributário brasileiro, oferecendo uma análise acerca das práticas atuais. Para tanto, na primeira seção, busca-se entender o Estado Fiscal brasileiro e a contextualização do contencioso tributário; a partir da segunda seção, analisa-se o contencioso tributário e seus dados, enquanto aponta-se o conceito de inovação social; no terceiro, busca-se entender as ações tomadas para a desjudicialização e acesso à justiça.

1. ESTADO FISCAL E CONTENCIOSO JUDICIAL TRIBUTÁRIO

É observado, com frequência, que os impasses contemporâneos, decorridos de contradições e tensões entre o avanço das sociedades e as estruturas tradicionais, demandam novas soluções e abordagem, haja vista que provocam impactos sociais, econômicos, políticos, culturais e históricos. Dentro desse contexto, a questão fiscal enfrenta, há décadas, o desafio de atender aos princípios da celeridade e do acesso à justiça, dentro do escopo de Estado Democrático de Direito.

Isto é, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) estabeleceu princípios que regem a ordem tributária no Brasil, a fim de garantir a justiça fiscal e a distribuição equitativa da carga tributária entre os cidadãos. A legalidade, a isonomia, a capacidade contributiva e a vedação ao confisco,

entre outros, visam assegurar que a tributação seja aplicada dentro dos limites estabelecidos pela lei, protegendo os direitos dos contribuintes e promovendo a estabilidade e a eficiência do sistema fiscal brasileiro.

Desse modo, a ordem tributária não tem como foco apenas a arrecadação de receitas aos cofres públicos, mas também a garantia de um padrão de cidadania que atenda às necessidades sociais e coletivas, respeitando os preceitos democráticos estabelecidos na CF/88. O tributo emerge, portanto, como o instrumento essencial para a materialização do Estado, representando uma parte significativa das receitas públicas, provenientes do trabalho e do patrimônio dos cidadãos-contribuintes.

Dessa forma, a soberania do Estado se manifesta principalmente por meio do poder fiscal, que se tornou sua principal fonte de financiamento. Torres (1991, p. 177) explica que o Estado Fiscal se tornou mais transparente e ampliou a liberdade individual, possibilitando o avanço das iniciativas pessoais e o crescimento do comércio, da indústria e dos serviços. Como contrapartida dessas liberdades, o tributo, ao incidir sobre os benefícios obtidos pelo cidadão na da livre iniciativa, precisou ser limitado para garantir tal liberdade e proteger a propriedade privada.

Nabais (2002, p. 20) observa que o financiamento dos direitos assegurados constitucionalmente pelo Estado, realizado por meio do tributo, reflete-se nas despesas do Estado relacionadas à implementação e proteção dos direitos e liberdades clássicos. Essas despesas estão ligadas aos serviços públicos responsáveis pela produção de bens públicos em sentido estrito, ou seja, aqueles bens que, por sua natureza, não podem ser oferecidos pelo mercado privado de forma adequada e que, portanto, demandam a intervenção do Estado para assegurar sua universalidade e acesso igualitário.

Embora esses gastos beneficiem os cidadãos proporcionalmente às suas possibilidades de exercer esses direitos e liberdades, não se manifestam como custos individualizados para cada titular, mas sim como custos gerais associados à sua implementação e proteção. Como resultado, esses custos muitas vezes permanecem obscuros ou até esquecidos, uma vez que se diluem no orçamento público e se inserem em um sistema amplo e complexo de arrecadação e despesa estatal (Nabais, 2002, p. 21).

Além disso, pelo fato de os custos diretos desses direitos e liberdades serem assumidos pelos próprios titulares ou pelas formações sociais nas quais estão inseridos, caracterizando-se como custos privados ou sociais, concluiu-se erroneamente que não haveria custos financeiros públicos relacionados a esses direitos (Nabais, 2002, p. 21). Mesmo quando os custos sociais são visíveis, os custos públicos envolvidos permanecem subestimados, obscurecendo a percepção sobre a importância do financiamento estatal, especialmente por meio da tributação, para assegurar o pleno exercício desses direitos em uma sociedade democrática.

Nabais (2002, p. 24) também definiu duas modalidades de Estado Fiscal: o Estado Fiscal Liberal, caracterizado por uma intervenção mínima na economia e na proteção de direitos, voltada, essencialmente, para a manutenção de uma estrutura estatal básica; e o Estado Fiscal Social, que se distingue por uma maior intervenção, com uma tributação mais efetiva e redistributiva para financiar políticas públicas, serviços essenciais e mecanismos de redução das desigualdades sociais.

Dessa forma, é possível concluir que, no Brasil, foi adotado o modelo de Estado Fiscal Social, que não apenas arrecada tributos para financiar suas atividades, mas também se preocupa em observar os valores cobrados a título de tributos, assegurando que isso não inviabilize a atividade econômica, a qual também contribui para o alcance de seus objetivos. Contudo, há uma elevada carga tributária bruta, que, em 2023, representou cerca de 32,44% do Produto Interno Bruto (PIB) (Tesouro Nacional, 2024, p. 4), e também uma complexidade do sistema tributário que podem impactar negativamente a atividade econômica.

É evidente que os recursos arrecadados devem ser geridos na forma de estruturas, serviços e bens públicos, assegurando que a tributação cumpra seu papel essencial de retorno à sociedade em forma de benefícios concretos. Sob uma perspectiva sociológica, essa devolução do Estado à sociedade constitui a base da democracia, uma vez que permite a realização de ações progressivas que visam melhorar as condições socioculturais da vida coletiva (Ribas, 2020, p. 83).

Ribas (2020, p. 84) aponta que:

Num milênio que possui como principal característica o fenômeno da globalização, o Direito Constitucional e a Justiça necessitam de atualizações. Aproximar o Estado Fiscal – seja ele liberal ou social - do processo do desenvolvimento do direito material pode minimizar os descompassos legislativos que se tem acompanhado.

No atual panorama tributário, as atividades legislativa e jurisdicional tributárias, bem como o direito fundamental à tutela jurisdicional, célere e adequada, enfrentam desafios para acompanhar as rápidas transformações provocadas pelo processo de globalização e informatização. Isso porque o histórico brasileiro, em especial no contencioso tributário, é marcado por uma complexidade crescente e com desafios estruturais que se intensificaram.

Há uma multiplicidade de tributos que frequentemente resulta em conflitos de interpretação e aplicação das normas tributárias, com julgamento no âmbito administrativo e, posteriormente, judicial. Isso resulta também em um elevado grau de litigiosidade tributária, que será percebido quando forem analisados os dados do relatório “Justiça em Números”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a seguir.

Embora juridicamente legítima a inserção do litígio na dinâmica tributária, dado o confronto natural entre o dever estatal de arrecadar e o direito constitucional de contestação, uma excessiva litigiosidade em matéria tributária compromete os interesses de ambas as partes. Por um lado, afeta a capacidade do Estado em garantir um fluxo adequado de recursos; por outro, gera insegurança jurídica e custos adicionais à sociedade.

Essencial evidenciar que o grande volume de processos congestionava o Judiciário, com impacto negativo na celeridade de resolução de conflitos e eficiência do Judiciário, o que dificulta o desenvolvimento e compromete a confiança nas instituições. Para Baldivieso (2022, p. 104), além do prejuízo no sistema judiciário, o elevado grau de litigiosidade gera repercussões no campo social e econômico brasileiro.

Evidente que, “se o Estado Fiscal depende do sucesso econômico para sua própria manutenção” (Schoueri, 2009, p.162), a elevada litigiosidade gera prejuízos efetivos e configura dupla barreira: além dos riscos impostos ao Estado Fiscal devido às repercussões econômicas negativas, ao não satisfazer oportunamente os créditos tributários o Estado também compromete os recursos financeiros essenciais ao funcionamento estatal.

Conforme Machado (2021, p. 248), o panorama da litigiosidade geral no Brasil é reconhecidamente preocupante, contudo, considera alarmantes os indicadores específicos da tributação.

O modelo de resolução das disputas em matéria tributária no Brasil é sabidamente problemático, ensejando prejuízos para o Estado, que não consegue satisfazer oportunamente os seus créditos e haveres. Ao mesmo tempo, o volume exorbitante de questões deflagradas deságua numa morosidade perversa, que provoca um ambiente desagradável para os negócios, repleto de insegurança jurídica, interferindo toxicamente na iniciativa privada e no desenvolvimento socioeconômico.

No que diz respeito aos conflitos judiciais tributários, as execuções fiscais são consideradas a maior razão pelo excesso de demandas submetidas ao judiciário. Como é amplamente conhecida, a execução fiscal é o tipo processual por meio do qual a Fazenda Pública cobra em juízo as dívidas tributárias dos contribuintes inadimplentes (Serpa, 2021, p. 21).

Abre-se, aqui, um destaque de que, embora os processos de execução fiscal sejam os mais prevalentes, eles não são os únicos julgados pelo Judiciário em matéria tributária. Existe uma quantidade significativa de processos na fase de conhecimento (não detalhados no trabalho citado, que os classifica apenas como criminais e não criminais) que fazem parte desse conjunto, contribuindo para o aumento desses números (Serpa, 2021, p. 22).

O documento "Justiça em Números", elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constitui uma análise abrangente e detalhada do desempenho do Poder Judiciário brasileiro. Publicado anualmente, o relatório oferece um panorama estatístico que abrange diversos aspectos da justiça, incluindo a produtividade dos tribunais, a taxa de congestionamento de processos e a distribuição das demandas judiciais entre as diferentes esferas da Justiça.

Deste modo, passa-se, na próxima seção, à análise dos dados do CNJ, com o fim de compreender a repetitividade e a acúmulo dos conflitos tributário no judiciário brasileiro e os desafios de implementar iniciativas para modernizar e agilizar as execuções fiscais no Brasil, bem como identificar os principais desafios enfrentados na implementação de iniciativas inovadoras voltadas à modernização e à agilidade das execuções fiscais no país.

2. INOVAÇÕES SOCIAIS NO CONTEXTO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO

Ao falar sobre inovação social, pode-se entendê-la como a implementação de práticas e estratégias disruptivas para atender às necessidades sociais contemporâneas, a fim de promover mudanças que satisfaçam a sociedade a longo prazo. No contexto brasileiro, a aplicação da inovação social pode ser direcionada para a dimensão judiciária, que se encontra com uma taxa de congestionamento alta.

Segundo Assogba (2007, p. 10), a inovação social é uma iniciativa empreendida por atores sociais em contextos específicos, visando oferecer respostas inéditas a problemas sociais como exclusão, pobreza e abandono escolar; e Ribas (2020, p. 89) explica que “o conceito de inovação social muito pode contribuir para a renovação socioeconômica e tributária que os atuais tempos de crise precisam atravessar”.

Mulgan *et al.* (2007, p. 9) destacam que a inovação social surge como uma resposta às lacunas deixadas por políticas públicas ou modelos tradicionais, de forma que se caracteriza pela capacidade de gerar impacto sistêmico, escalabilidade e replicabilidade. A ênfase está na transformação de contextos sociais ao invés de apenas mitigação de problemas pontuais – portanto, resolução a longo prazo de estruturas já ultrapassadas.

Em um enfoque semelhante, Nicholls e Murdock (2012) enfatizam que a inovação social transcende o setor público e privado, operando em interseções que promovem a cocriação de valor social. Para os autores, as práticas de inovação social estão umbilicalmente conectadas a questões de justiça social. Tais conceitos sublinham que a inovação social não se limita ao desenvolvimento econômico, mas está interligada ao fortalecimento da coesão social.

Ao compreender o conceito de inovação social, parte-se para a compreensão do contexto do contencioso judicial no Brasil, utilizando, como marco, a pesquisa “Justiça em Números 2024” (CNJ, 2024), na qual foi realizada uma análise dos dados relacionados às execuções fiscais, que revelam a magnitude desse tipo de demanda no cenário judiciário brasileiro. De acordo com os dados, esses processos representam cerca de 31% do total de casos

pendentes e 59% das execuções ainda pendentes no Poder Judiciário (CNJ, 2024, p. 22). Esses números evidenciam a elevada judicialização das cobranças fiscais, configurando-se como um dos principais fatores de sobrecarga do sistema judicial.

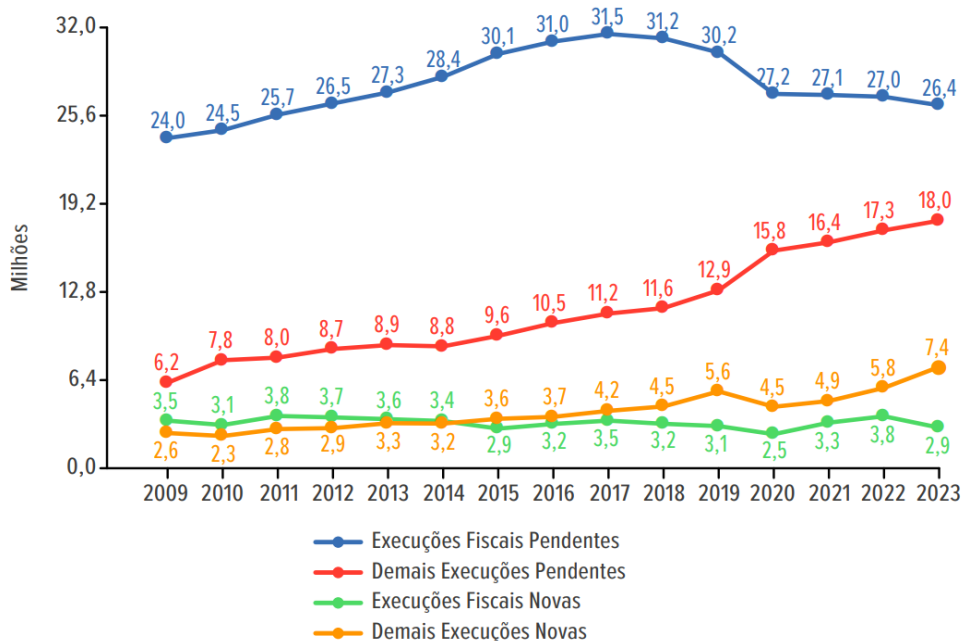
Observa-se que as execuções fiscais possuem uma elevada taxa de congestionamento, atingindo 87,8%. Caso esses processos fossem excluídos da análise, a taxa de congestionamento judicial diminuiria de 70,5% para 64,7% no mesmo período (CNJ, 2024, p. 22). A Justiça Federal apresenta a maior taxa de congestionamento nas execuções fiscais, com um índice de 87,9%, seguida pela Justiça Estadual (87,9%), Justiça Eleitoral (83,4%) e, por fim, a Justiça do Trabalho, que registra a menor taxa de congestionamento, com 75%.

É fato que as execuções fiscais ingressam no sistema judicial com uma menor probabilidade de êxito, pois envolvem dívidas antigas e já submetidas a tentativas de cobrança extrajudicial infrutíferas (CNJ, 2024, p. 204). Perceptível que se trata de um aspecto crítico da atividade contenciosa, sobretudo em razão da alocação de recursos públicos em processos com menor possibilidade de retorno.

Machado (2021, p. 249) expõe a seguinte crítica ao processo de execução fiscal brasileiro: “resulta um perfil altamente questionável das execuções fiscais, lançando mão de tempo e recursos reconhecidamente escassos com uma fantasiosa cobrança, que muitas vezes não acontece, ou ainda de valores desprezíveis (...)”.

No que concerne às execuções fiscais pendentes, faz-se relevante a análise do gráfico a seguir:

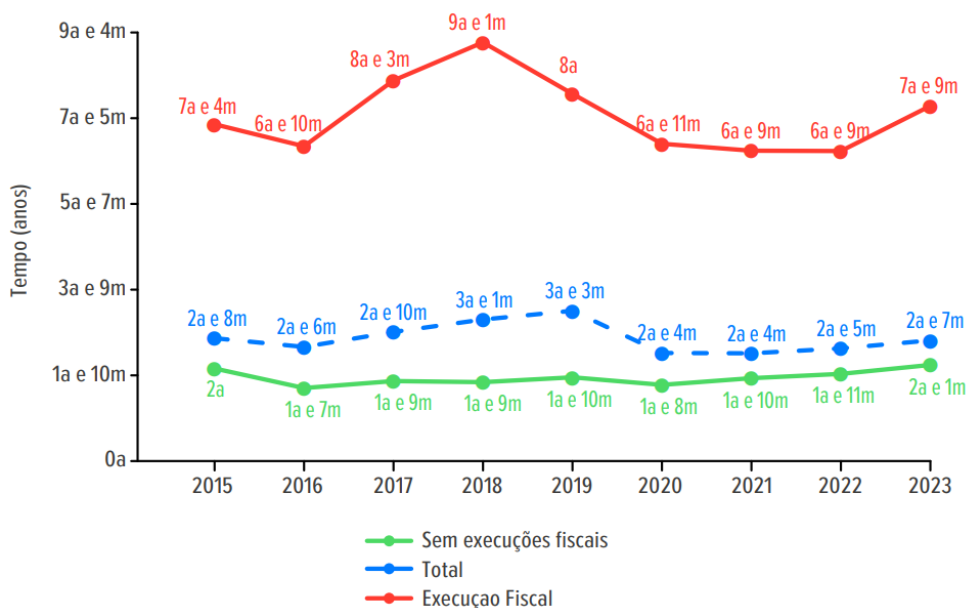
Figura 1. Série histórica do impacto da execução fiscal nos processos novos e pendentes



Fonte: CNJ, 2024, p. 209.

Com base nos dados da figura 1, é possível ver que, após atingir o ápice em 2017, entre o período de 2018 e 2023, há uma redução considerável na quantidade, em milhões, de execuções fiscais pendentes, enquanto as execuções fiscais, no mesmo espaço de tempo, possui uma redução menor, ainda que significativa.

Figura 2. Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo de tramitação do processo baixado.



Fonte: CNJ, 2024, p. 209.

A análise dos dados exibidos na figura 2 revela que o tempo médio para julgamento dos processos de execução fiscal baixados se mantém superior, de forma significativa ao longo de toda a série histórica. Percebe-se que, no ano 2023, o tempo médio das execuções fiscais baixadas foi do triplo do tempo médio global (CNJ, 2024, p. 22). Excluídas as execuções fiscais, o tempo médio cairia para aproximadamente dois anos.

Importante considerar, no que se refere ao trâmite processual, que a distinção entre as funções administrativa e judicial é, em essência, mínima, e atos administrativos podem, inclusive, adquirir a força de coisa julgada material, revelando uma divisão arcaica de poderes da qual a administração ainda depende. Quando a execução de um título executivo extrajudicial é iniciada, o contribuinte tem a possibilidade de embargar a execução, permitindo que toda a controvérsia previamente debatida na esfera administrativa, tanto em questões de fato quanto de direito, seja repetida no Judiciário (CNJ, 2011, p. 8).

Essa repetição de esforços, em convergência com judicialização de dívidas de menor perspectiva de recuperação, agravam o congestionamento e comprometem significativamente a eficiência da arrecadação. A insistência em cobrar judicialmente créditos de baixo valor ou de difícil recuperação não apenas sobrecarrega os tribunais, mas também consome recursos públicos que poderiam ser melhor empregados em alternativas extrajudiciais de cobrança.

Neste ponto, ao investigar, experimentar, discutir, determinar as causas, identificar os responsáveis, mobilizar-se, pensar em alternativas de respostas e agir coletivamente para solucionar problemas públicos, os grupos sociais influenciam a configuração das arenas públicas em que estão inseridos, promovendo ou não a inovação social (Gonsalves; Andion, 2019, p. 230). Dessa forma, a ação coletiva não apenas impulsiona a transformação das práticas sociais e institucionais, mas também contribui para o desenvolvimento de soluções sustentáveis e inovadoras voltadas ao interesse público.

Kilian (2005, p. 22) afirma que as inovações são o resultado concreto da capacidade de se desvencilhar das formas tradicionais de criação. Na contemporaneidade, não é mais viável sustentar-se apenas com raciocínios reprodutivos e trabalhos repetitivos, sendo imprescindível um raciocínio

produtivo aliado a uma ação inovadora, com o objetivo de alcançar uma vantagem competitiva.

Para Farfus e Rocha (2007), a superação dos desafios da sociedade pós-moderna perpassa pela inovação, definida como elaboração de novas estratégias que apresentem um potencial de atendimento às necessidades e problemas sociais.

Surge, então, o conceito de inovação social como ponto de partida para a construção de um novo modelo de atendimento às demandas sociais com respeito à diversidade e à unidade humana, e que contribuía para a promoção da igualdade na sociedade pós-moderna (Farfus; Rocha, 2006, p. 19).

No que se refere ao conceito de inovação, em produção técnica revista e atualizada, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou o Manual de Oslo (OCDE, 2018). Essa edição do Manual representa um marco ao identificar e destacar a importância da participação dos governos na promoção e no fomento à inovação, ampliando o conceito para abranger também o setor público.

O desafio no contexto de elevado número de execuções fiscais, parte significativa do estoque processual do Judiciário e principal motivo para o aumento da solução das demandas judiciais, intensifica-se pela disponibilidade de recursos, que tendem a ser limitados no Setor Público. A situação requer uma gestão mais eficaz, a partir da implementação de novas abordagens, sejam estruturais, políticas ou tecnológicas, que promovam a melhoria do fluxo processual.

Identificadas as políticas adotadas no âmbito das execuções fiscais, fundamental analisar o impacto dessas ações e seus efeitos, em especial sob a perspectiva da litigiosidade e na promoção de uma resolução mais eficiente dos conflitos tributários. Cogente que as medidas adotadas contribuam para a desobstrução do sistema judicial, a eficiência na tramitação processual e efetividade da cobrança fiscal, a partir da redução índices de litigiosidade e resolução mais célere dos conflitos tributários.

3. DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS COMO RESULTADO DE INOVAÇÃO SOCIAL

Dentro do cenário tributário, é importante ressaltar que o contribuinte brasileiro entrega recursos ao Estado com a expectativa de que estes sejam revertidos em benefícios, tais como serviços públicos de qualidade e melhorias nas condições de vida coletiva – há de existir um retorno concreto à sociedade. Esse retorno representa uma contrapartida necessária para a manutenção da legitimidade do sistema tributário e do pacto (contrato) social.

Em 19 de dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal publicou o acórdão de mérito referente ao Recurso Extraordinário nº 1.355.208, que trata do Tema 1184, fixando a seguinte tese em regime de repercussão geral:

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, em consonância com o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitando-se a competência constitucional de cada ente federado. 2. O ajuizamento da execução fiscal estará condicionado à adoção prévia das seguintes medidas: a) tentativa de conciliação ou outra solução administrativa; e b) protesto do título, excetuando-se os casos em que, por razões de eficiência administrativa, seja comprovada a inadequação dessa medida. 3. O andamento das ações de execução fiscal não impede os entes federados de requererem a suspensão do processo para a implementação das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o magistrado ser informado sobre o prazo necessário para a adoção das providências cabíveis.

A fim de enfrentar o desafio de redução da morosidade atribuída às execuções fiscais, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promulgou a Resolução CNJ n. 547/2024, a qual estabeleceu diretrizes específicas para o tratamento das execuções fiscais pendentes. Entre as medidas, destaca-se a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor, fixando como parâmetro aquelas com valor inferior a R\$ 10.000,00 no momento do ajuizamento, que não apresentem movimentação útil por mais de um ano sem a citação do executado ou, ainda que citado, não tenham identificado bens penhoráveis (CNJ, 2024a).

Além disso, a Resolução reforça a necessidade de prévia tentativa de conciliação ou adoção de soluções administrativas antes do ajuizamento da execução, como parcelamentos, transações ou redução de encargos, buscando promover alternativas mais eficientes e menos onerosas para a cobrança de

créditos tributários (CNJ, 2024a). Outra inovação importante é a exigência de prévio protesto do título, salvo quando demonstrada a sua ineficácia no caso concreto (CNJ, 2024a).

Adicionalmente, a resolução prevê a atualização cadastral dos contribuintes, ao determinar que os cartórios de notas e de registro de imóveis comuniquem às prefeituras, em prazo não superior a 60 dias, as alterações na titularidade dos imóveis, contribuindo para maior eficiência administrativa e precisão na cobrança fiscal (CNJ, 2024a).

Portanto, as diretrizes instituídas pela Resolução CNJ n. 547/2024 vêm com o objetivo de reduzir o congestionamento processual, priorizar execuções com maior potencial de recuperação e atualizar as práticas de execução judicial, com conseqüente incentivo à desjudicialização e promoção de eficiência e eficácia dos recursos públicos (CNJ, 2024b, p. 22).

O CNJ firmou acordos de cooperação com Estados e Municípios, a fim de ampliar e facilitar a possibilidade de extinguir execuções fiscais com baixo valor ou com possibilidade remota de recuperação (CNJ, 2024b, p. 22). O que se tem é que tais acordos representam uma estratégia para desafogar o Poder Judiciário ao promover a racionalização dos esforços destinados à cobrança dos créditos tributários, resultantes de inovação social.

Anteriormente à Resolução n. 547/2024, em outubro de 2023, o CNJ, os Tribunais Regionais Federais (TRFs), o Conselho da Justiça Federal (CJF) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGF), formalizaram a Portaria Conjunta CNJ n. 7/2023, que, dentre seus objetivos, visa a facilitação de extinção em massa de execuções fiscais cujas certidões de dívida ativa já tenham sido extintas por prescrição ou por outras razões, pelo intercâmbio de informações entre as instituições envolvidas (CNJ, 2024c).

Além dessas medidas, também foram firmados atos conjuntos entre o CNJ, o Tribunal de Justiça do Ceará e a Procuradoria do Município de Fortaleza (Portaria Conjunta 8/2023); entre o CNJ, o Tribunal de Justiça da Bahia, o Tribunal de Contas da Bahia e o Município de Salvador (Acordo de Cooperação Técnica 24/2023); e entre o CNJ, a Advocacia-Geral da União, a PGFN e o Tribunal de Justiça de São Paulo (Portaria Conjunta 5/2024), com a possibilidade de adesão de outros tribunais, com o objetivo de facilitar a extinção em lote de execuções fiscais.

Quadro 1. Últimas ações para a desjudicialização das execuções fiscais

PERÍODO	MEDIDA	SIGNATÁRIOS	RESULTADOS PARCIAIS OU PREVISTOS
Outubro/2023	Portaria Conjunta 7/2023	CNJ, CJF, AGU, PGFN e TRF's	270 mil processos extintos
Dezembro/2023	Portaria Conjunta 8/2023	CNJ, TJCE e Procuradoria de Fortaleza	71% das execuções fiscais do município extintas
Dezembro/2023	ACT 24/2023	CNJ, TJBA, TCE-BA e a Procuradoria de Salvador	66 mil processos extintos
Fevereiro/2024	Resolução 547/2024	Não se aplica.	Previsão de extinção das execuções fiscais de valores inferiores a R\$ 10 mil, sem movimentação há mais de um ano e sem bens penhoráveis
Abril/2024	Portaria Conjunta 5/2024	CNJ, AGU, PGFN, TJSP e TJBA	Previsão de extinção: até 300 mil execuções fiscais
Abril/2024	ACT 76/2024 Signatários: CNJ	CNJ, TJSP, TCE-SP e PGE-SP	
Abril/2024	ACT 85/2024	CNJ, TJSP e Prefeitura de São Paulo	Previsão de extinção: 2 milhões, com os dois acordos em SP

Fonte: CNJ, 2024, p. 23.

A inovação social pode ser vista como uma resposta viável para as instituições públicas, com potencial de remodelar formalismos e modernizar as práticas administrativas, gerando maior eficiência, transparência e resolução efetiva dos conflitos fiscais. Neste contexto, as medidas articuladas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), aliadas às ações conjuntas entre tribunais e órgãos de arrecadação, demonstram um esforço coordenado para repensar a gestão processual e introduzir soluções inovadoras no enfrentamento dos desafios contemporâneos.

Ao lado de tecnologias aplicadas à governança, as inovações sociais oferecem caminhos alternativos para superar a judicialização excessiva e a morosidade das execuções fiscais. Com maior estímulo a soluções extrajudiciais, como tentativas de conciliação prévia, transações tributárias e protesto de títulos, exemplifica-se uma abordagem que privilegia o diálogo e a cooperação entre os entes públicos e os contribuintes, evitando a perpetuação de litígios que causam impactos financeiros e de morosidade.

Além disso, a utilização de intercâmbio de informações interinstitucionais, conforme previsto nas Portarias Conjuntas e Acordos de

Cooperação Técnica mencionados, promove uma gestão mais integrada e eficaz dos créditos tributários. A comunicação ágil entre órgãos como tribunais, procuradorias e cartórios, aliada à modernização cadastral, fortalece a capacidade do Estado em identificar, cobrar e extinguir processos com maior precisão e menor custo.

A extinção em massa de execuções fiscais inviáveis, sejam aquelas prescritas ou de baixo valor, representa não apenas uma medida de eficiência administrativa, mas também uma estratégia socialmente inovadora. Ao permitir que o Poder Judiciário concentre seus esforços em demandas com maior impacto econômico e social, tem-se uma possível redução da taxa de congestionamento processual e amplificação da confiança na administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário do contencioso judicial tributário brasileiro pode ser caracterizado como permeado por desafios estruturais, haja vista a morosidade das execuções fiscais. Nesse sentido, o presente estudo evidenciou que tais processos representam uma parcela significativa das demandas que congestionam o Poder Judiciário, o que resulta em comprometimento da celeridade processual, da eficiência administrativa e, conseqüentemente, da capacidade do Estado de recuperar créditos tributários.

Nesse contexto, pode a inovação social ser um dos caminhos viáveis para modernizar e reestruturar as práticas que vêm sendo utilizadas – com insucesso –, de modo que a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de resoluções e portarias conjuntas, representa um marco na desjudicialização ao priorizar medidas extrajudiciais, como conciliação prévia, protesto de títulos e extinção de execuções fiscais inviáveis. Tais esforços promovem o uso de tecnologias e o intercâmbio de informações interinstitucionais, que resultam em processos mais transparentes e menos onerosos.

Com base na pesquisa apresentada, foi possível validar as hipóteses formuladas inicialmente e que nortearam o estudo. Portanto, a primeira hipótese – de que a judicialização excessiva de execuções fiscais impacta negativamente a eficiência do Judiciário e a recuperação dos créditos

tributários – mostrou-se verdadeira, conforme os dados do relatório Justiça em Números (2024), que evidenciam o alto índice de congestionamento e a baixa efetividade de processos com dívidas de difícil recuperação.

Na segunda hipótese, que foi sobre a contribuição positiva da implementação de mecanismos resolutivos, como conciliação prévia, protesto de títulos e extinção de execuções fiscais inviáveis, também foi confirmada. Isso porque as iniciativas recentes do CNJ demonstram que a adoção de novas abordagens pode reduzir substancialmente o volume processual, agilizando a resolução de conflitos e direcionando os esforços para execuções com maior potencial de recuperação, como se observa com os resultados preliminares das Resoluções e Portarias Conjuntas.

Por fim, a terceira hipótese, que tratava sobre a integração tecnológica e interinstitucional para fortalecer a governança e a efetividade das execuções fiscais, foi corroborada. Medidas como a atualização cadastral dos contribuintes, o intercâmbio de informações entre tribunais, procuradorias e cartórios, além do uso de sistemas digitais e inteligência artificial, representam avanços que reduzem os custos tanto administrativos quanto judiciais.

Conclui-se que a modernização do judiciário e do Estado, bem como as medidas de desjudicialização das execuções fiscais, são meios fundamentais para enfrentar os desafios contemporâneos do contencioso judicial tributário brasileiro. A conjugação entre gestão moderna e inovação social representa uma resposta urgente, que seja alinhada aos princípios da eficiência, celeridade e justiça fiscal. Ao promover a desobstrução do Judiciário e a recuperação efetiva dos créditos públicos, fortalece-se o Estado Fiscal Social, consolidando e promovendo o desenvolvimento econômico e social do país.

REFERÊNCIAS

ASSOGBA, Yao. *Innovation sociale et communauté: une relecture à partir des sociologues classiques*. Québec: Alliance de recherche université-communauté., 2007.

BUENO, Cassio Scarpinella. Processo Civil e globalização: notas de uma primeira reflexão. In: SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena (coord.). **Direito global**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

BALDIVIESO, Pablo Enrique Carneiro. Litigiosidade tributária e suas repercussões econômicas: uma análise do relatório Insper/CNJ 2022. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 34, n. 2, 2022. Disponível em: <https://revista.trf1.jus.br/trf1/article/view/396>. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1.355.208, Relator: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 19/12/2023. Tema 1184: Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1184>. Acesso em: 14 dez. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário (julho de 2011)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024. **Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF**. Diário da Justiça n. 30/2024, Brasília, DF, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 17 dez. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Portaria Conjunta nº 7, de 23 de outubro de 2023. **Dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional**. Diário da Justiça n. 261/2023, Brasília, DF, 27 out. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5306>. Acesso em: 17 dez. 2024.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira; JOBIM, Eduardo de Sampaio Leite. Estado fiscal, tributação e os critérios de justiça no direito tributário. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 1, n. 41, 2019. DOI: 10.22456/0104-6594.95205. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/95205>. Acesso em: 15 ago. 2024.

FARFUS, Daniele; ROCHA, Maria Cristhina de Souza. Inovação Social: um conceito em construção. *Inovações sociais*, v. 11, 2007

GONSALVES, Aghata Karoliny Ribeiro. ANDION, Maria Carolina Martinez Andion. Ação pública e inovação social: uma análise do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente de Florianópolis-SC. **Revista Organizações & Sociedade**, [S.l.], v. 26, n.89, abr./jun., 2019.

KILIAN, Ana Paula. **Processo de Geração de Idéias Fundamentado no Pensamento Lateral**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103005/222444.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 jul. 2024.

MACHADO, C. H. Justiça multiportas no direito tributário brasileiro. *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS*, v. 16, n. 1, 2021. DOI: 10.22456/2317-8558.104436. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/104436>. Acesso em: 12 out. 2024.

MULGAN, Geoff; TUCKER, Simon; ALI, Rushnara; SANDERS, Ben. **Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated**. Londres: The Young Foundation, 2007.

NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 9-30, 2002. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>. Acesso em: 10 de mai. 2024.

NICHOLLS, Alex; MURDOCK, Alex (Eds.). **Social innovation: blurring boundaries to reconfigure markets**. Londres: Palgrave Macmillan, 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Manual de Oslo: Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação**. 2018. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/2018/10/oslo-manual-2018_g1g9373b.html. Acesso em: 12 out. 2024.

RIBAS, Lídia Maria. Inovação social e tutela jurisdicional: análise dos conflitos tributários dos anos 2010. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul**, Campo Grande, n. 15, p. 1-20, 2020. Disponível em: <https://www.pge.ms.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Revista-PGE-artigo-inovacao-social.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2025.

SERPA, Sandro de Vargas. Uma análise econômica do contencioso tributário brasileiro. 2021. 91 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia do Setor Público). Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SCHOUERI, Luís Eduardo. Tributação e indução econômica: os efeitos econômicos de um tributo como critério para sua constitucionalidade. *In* **Princípios e limites da tributação 2: os princípios da ordem econômica e a tributação**. Roberto Ferraz (coord.). São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral 2023**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério da Fazenda, 2024.

TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TAXONOMIA CREDIT

Alessandra Rodrigues Pereira: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Redação do manuscrito original.

Fernanda Ramos Konno: Conceituação; Curadoria de dados; Investigação; Redação do manuscrito original.

Lídia Maria Ribas: Metodologia; Administração do projeto; Supervisão; Redação - revisão e edição.