POLÍTICA JUDICIÁRIA DE
EFICIÊNCIA DAS EXECUÇÕES FISCAIS

EFICIÊNCIA JUDICIAL

OS IMPACTOS DAS EXTINÇÕES DE EXECUÇÕES FISCAIS DE BAIXO VALOR

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

EFICIÊNCIA JUDICIAL

OS IMPACTOS DAS EXTINÇÕES DE EXECUÇÕES FISCAIS DE BAIXO VALOR

CNJ
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente
Ministro Luís Roberto Barroso

JUÍZES AUXILIARES DA PRESIDÊNCIA DO CNJ

Coordenador da Política do CNJ de Eficiência das Execuções Fiscais
Gabriel da Silveira Matos

Supervisores da Política do CNJ de Eficiência das Execuções Fiscais
Frederico Montedonio Rego
Keity Mara Ferreira de Souza e Saboya

Coordenadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ)
Ana Lúcia Andrade de Aguiar

APOIO

Secretária-Geral
Adriana Alves dos Santos Cruz

SERVIDORES

Assessor Especial da Presidência do STF (Núcleo de Processos Estruturais e Complexos – NUPEC)
Guilherme Mendes Resende

Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ)
Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Gerente da Política do CNJ de Eficiência das Execuções Fiscais
Eduardo Souza Pacheco Cruz Silva

Coordenação Científica
Guilherme Mendes Resende
Keity Mara Ferreira de Souza e Saboya

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretária de Comunicação Social
Gabriela Guerreiro

Coordenadora de Imprensa
Andréa Barretto Lemos

Coordenador de Multimeios
Jônathas Seixas

Projeto gráfico
Eron Castro

2025

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600
Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

RESUMO EXECUTIVO

A partir da decisão do STF no **RE 1.355.208** (Tema 1.184) e da Resolução CNJ nº 547/2024, o Judiciário brasileiro implementou medidas inéditas de **extinção de execuções fiscais de baixo valor**. Este relatório analisa os **impactos econômicos e operacionais** dessa decisão, utilizando dados nacionais do DataJud (CNJ) e informações de procuradorias, complementados por estudos técnicos. Os resultados iniciais (outubro/dezembro de 2023 a julho de 2025) indicam transformações expressivas no fluxo e estoque de processos, bem como na forma de cobrança de certidões de dívida ativa (CDAs):

- **Redução drástica de custos operacionais:** Cerca de **13 milhões** de execuções fiscais de baixo valor foram extintas no período (outubro de 2023 a julho de 2025), evitando a realização de etapas processuais onerosas (citação, penhora etc.) e gerando economia de recursos que podem ser realocados em áreas mais prioritárias.

- **Queda no número de novas ações fiscais:** O ajuizamento de novas execuções fiscais diminuiu **37%** em 2024 (1,96 milhão) em comparação a 2023 (3,13 milhões), devido à exigência de tentativas prévias de cobrança extrajudicial (protesto) e resolução administrativa ou consensual do litígio.

- **Descongestionamento e redução do acervo:** O estoque de execuções fiscais pendentes caiu cerca de **34%** (de 26,9 milhões de casos em dez/2023 para 17,8 milhões em jul/2025), reduzindo a taxa de congestionamento de 87,2% para cerca de 67,4%. No mesmo período, a proporção de execuções fiscais no acervo total do Poder Judiciário caiu de **31%** para **24%**. Esse alívio da sobrecarga melhora a eficiência dos tribunais e libera capacidade para outras demandas, inclusive para execuções mais promissoras.

- **Aumento da arrecadação extrajudicial:** As Procuradorias intensificaram mecanismos alternativos de cobrança, como o protesto de Certidões de Dívida Ativa (CDA), resultando em aumentos expressivos no número de dívidas protestadas e incrementos nos valores recuperados. No total, foram apresentados, de março de 2024 a junho de 2025, 24,4 milhões de títulos (somatório de União, estados e municípios) com uma média de recuperação de 25%. As soluções negociadas (protestos e acordos) elevaram a recuperação de créditos fora do Judiciário, compensando com folga a retirada dos processos de baixo valor.

Em síntese, a política de extinção das execuções fiscais de baixo valor demonstrou potencial para utilizar de forma mais eficiente os recursos públicos, reduzir a litigiosidade, melhorar a eficiência da Justiça e estimular formas mais eficazes de cobrança da dívida ativa. O relatório detalha a metodologia adotada e os resultados obtidos, incluindo análises por tribunais, impactos financeiros e recomendações para consolidação desses avanços e iniciativas adicionais.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 9

2 METODOLOGIA E DADOS 12

3 ANÁLISE DE RESULTADOS 16

3.1 REDUÇÃO DOS CUSTOS OPERACIONAIS 16

3.2 REDUÇÃO NO NÚMERO DE NOVOS PROCESSOS 18

3.3 DIMINUIÇÃO DA TAXA DE CONGESTIONAMENTO E DO TEMPO PROCESSUAL 20

3.4 DESEMPENHO POR TRIBUNAL – *RANKING* DE EFICIÊNCIA 22

3.5 IMPACTOS ADICIONAIS: PROTESTO E COBRANÇA EXTRAJUDICIAL 26

4 CONCLUSÕES 31

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 34

1 INTRODUÇÃO

A execução fiscal – ação judicial de cobrança de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa – historicamente representa um dos maiores gargalos do Poder Judiciário brasileiro. No final de 2023, havia aproximadamente 27 milhões de processos de execução fiscal pendentes, correspondendo a cerca de 1/3 de todos os casos em tramitação no país. Com custo mínimo de R$ 9.277,00 por ação (Nota Técnica NUPEC/STF nº 8/2023), esses processos apresentavam baixíssima resolutividade: a taxa de congestionamento superava 87%, ou seja, menos de 13% das execuções fiscais logravam baixa por ano[1], bem como baixíssima efetividade, com arrecadação inferior a 2% dos valores cobrados no caso da União, por exemplo (Nota Técnica NUPEC/STF nº 6/2023). A manutenção de um estoque tão volumoso de ações de cobrança movimentando pequenas quantias, muitas vezes sem sucesso na recuperação do crédito, impunha custos operacionais elevados e contribuía para morosidade judicial.

Diante desse cenário, formou-se um consenso sobre a necessidade de racionalizar a tramitação das execuções fiscais de baixo valor, concentrando os recursos judiciários nos casos de maior efetividade e relevância econômica. Três marcos recentes impulsionaram uma mudança significativa de paradigma nessa questão:

- **Decisão do STF – Tema 1.184 da Repercussão Geral (RE 1.355.208)[2]:** Nesse precedente julgado em 19 de dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que *"é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, em respeito ao princípio da eficiência administrativa"*, exigindo ainda que, antes do ajuizamento de novas execuções, se adotem medidas prévias de cobrança administrativa, incluindo o protesto extrajudicial da dívida, cuja arrecadação média é de 20% (Nota Técnica NUPEC nº 6/2023). Essa decisão, com repercussão geral, reconheceu a possibilidade de os juízes extinguirem execuções fiscais antieconômicas e condicionou novas ações fiscais a tentativas extrajudiciais e métodos alternativos de resolução de conflitos.

1 Segundo a publicação Justiça em Números 2024, ano-base 2023 (CNJ, 2024), as execuções fiscais correspondiam a 31% de todos os casos pendentes da Justiça em dezembro de 2023, sendo que a taxa de congestionamento na execução fiscal foi de 87,8% (p. 204).

2 Informações adicionais sobre o RE em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1355208Tema1184extinodeexecuofiscaldebaixovaloreprotestodadvidaativarev.LC_AO_FSP.pdf.

- **Resolução CNJ nº 547/2024**[3]**:** Editada em 22 de fevereiro de 2024, essa norma do Conselho Nacional de Justiça instituiu "*medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário*", inclusive com parâmetros para aplicação da tese do Tema 1.184 do STF no âmbito de todos os tribunais. A Resolução CNJ nº 547 determinou que devem ser extintas as execuções fiscais – não os créditos propriamente ditos – de valor inferior a R$ 10.000,00 (dez mil reais) no momento do ajuizamento, desde que sem movimentação útil há mais de um ano (ou seja, sem citação do devedor ou sem bens penhoráveis encontrados)[4]. A competência constitucional de cada ente federado foi respeitada – ou seja, União, estados e municípios podem definir critérios complementares –, mas a orientação geral é "desjudicializar" cobranças de baixo valor e com baixa efetividade. Além disso, o CNJ incorporou as exigências de tentativa de conciliação e de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) antes de propor novas execuções fiscais, salvo por motivos de ineficiência administrativa, com a previsão de hipóteses de dispensa.

- **Cooperação interinstitucional**: Uma das grandes marcas da política de execuções fiscais do CNJ é que ela não se restringiu à edição da Resolução nº 547/2024 e ao monitoramento do seu cumprimento por ofícios aos tribunais. O CNJ ainda celebrou dezenas de atos de cooperação interinstitucional com procuradorias de entes públicos dos três níveis federativos, tribunais de justiça, tribunais regionais federais e tribunais de contas, prevendo etapas de trabalho consensuais para atacar o acervo de execuções fiscais sem perspectiva de recuperação[5]. Esses atos conjuntos tornaram previsível a atuação de todos os entes envolvidos, evitando que lotes de sentenças de extinção sem prévio diálogo fossem seguidos por lotes de recursos espalhados no segundo grau, prejudicando os objetivos pretendidos. Embora esse cenário de judicialização das extinções tenha ocorrido em alguns locais, ainda assim o resultado global foi expressivo.

Essas iniciativas refletem o princípio da eficiência da administração pública e do Judiciário, buscando alinhar o esforço (ou custo) processual a benefícios concretos. Ao priorizar cobranças extrajudiciais e retirar de tramitação execuções inviá-

3 Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455.

4 É importante esclarecer que este valor não é um piso para ajuizamento, mas um critério para extinção de execuções fiscais já ajuizadas, sob condições específicas. Nesse sentido: Consultas nº 0005858-02.2024.2.00.0000 e 0002087-16.2024.2.00.0000, Rel. Conselheira Daiane Nogueira de Lira, j. 5.11.2024.

5 Lista de termos de cooperação formalizados disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/execucao-fiscal/termos-de-cooperacao/.

veis economicamente, espera-se reduzir o congestionamento dos tribunais, diminuir custos desnecessários e, paradoxalmente, aumentar a arrecadação, pois os entes credores passariam a empregar mecanismos mais céleres e efetivos (como protestos em cartório, notificações e acordos) para recuperar seus créditos, além de reservar mais força de trabalho das procuradorias e do Judiciário para os casos remanescentes mais promissores.

Este relatório conjunto NUPEC(STF)/CNJ tem como objetivo avaliar os impactos financeiros e operacionais decorrentes da implementação dessas medidas de extinção das execuções fiscais de baixo valor. Serão apresentados dados consolidados do período de dezembro de 2023 a julho de 2025, que correspondem aos primeiros 19 meses de vigência da nova política. As análises estão estruturadas em cinco eixos principais sob o prisma da eficiência judicial[6]: **(i)** redução de custos operacionais, **(ii)** queda no ingresso de novos processos, **(iii)** melhoria na taxa de congestionamento e tempo médio, **(iv)** desempenho comparativo entre tribunais e **(v)** efeitos na cobrança extrajudicial (protestos e renegociações de dívida). Importante destacar que as informações discutidas nesse estudo podem ser acessadas em uma apresentação desenvolvida pelo CNJ, intitulada "*Resultados da Política Judiciária de Eficiência das Execuções Fiscais*"[7], que será atualizada periodicamente.

Nas seções a seguir, será detalhada a metodologia empregada na apuração dos dados e cálculos de economia. Por fim, serão tecidas conclusões e recomendações para o aperfeiçoamento contínuo dessa política de desjudicialização das execuções fiscais.

6 O conceito de eficiência judicial refere-se à capacidade de o sistema de justiça entregar decisões com qualidade, em tempo razoável e com o menor uso possível de recursos públicos e privados.

7 Disponível em: https://gamma.app/docs/Politica-Judiciaria-de-Eficiencia-das-Execucoes-Fiscais-Result-py8o4bjblrjfv1w?mode=doc. Acesso em: 18 de ago. de 2025. Como este relatório utiliza dados atualizados até 31 de julho de 2025, é possível haver defasagens em relação às informações atualmente exibidas no *site* referido.

2 METODOLOGIA E DADOS

Fonte dos dados: As informações utilizadas neste relatório provêm de fontes oficiais do Poder Judiciário, de procuradorias e do Instituto de Estudos de Títulos de Protesto do Brasil (IEPTB). Em especial, foram analisados dados extraídos do **DataJud**, a base estatística nacional mantida pelo CNJ que consolida mensalmente indicadores de processos em todos os tribunais. Tais informações também estão disponíveis em uma apresentação específica desenvolvida pelo CNJ sobre os "*Resultados da Política Judiciária de Eficiência das Execuções Fiscais*"[8]. Além disso, acompanhamentos específicos do CNJ sobre a Resolução CNJ nº 547/2024 forneceram os números de casos pendentes, novos e baixados (encerrados) por tribunal, permitindo medir variações no acervo e no fluxo processual antes e após a implementação da decisão. No tocante à cobrança extrajudicial, foram incorporados dados fornecidos pelas Procuradorias da Fazenda (municipais, estaduais e da União) sobre o volume de títulos protestados e valores recuperados, comparando os anos de 2023 e 2024.

Período de análise: Como marco inicial, foi utilizada a situação consolidada em 31 de dezembro de 2023 – pouco antes da edição da Resolução CNJ nº 547/2024, quando o estoque de execuções fiscais alcançou seu ápice recente de 27,2 milhões de processos. A partir de então, foi acompanhada a evolução até 31 de julho de 2025, data da última atualização do portal Datajud/CNJ[9] antes da conclusão deste estudo. Tal intervalo permite avaliar tanto o impacto no ano completo de 2024 (primeiro ano pós-medida) quanto a tendência até meados de 2025. Para efeitos de comparação, também são trazidos dados de anos anteriores (2020-2023), demonstrando a linha de base sem a intervenção.

Cálculo de economia de custos: Uma dimensão relevante seria estimar a economia de recursos obtida com a extinção em massa das execuções de baixo valor. Para dar uma ideia inicial sobre essa questão, adotou-se como referência a metodologia desenvolvida em parceria pelo IPEA e CNJ no estudo clássico de 2011 sobre o *"Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal"* (IPEA/CNJ, 2011). Tal estudo foi atualizado pela Nota Técnica nº 8/2023/NUPEC/STF, que forneceu insumos para a decisão discutida neste documento. A referida nota calculou alguns cenários para atualização dos valores do estudo original, que tratou do custo

8 Disponível em: https://gamma.app/docs/Politica-Judiciaria-de-Eficiencia-das-Execucoes-Fiscais-Result-py8o4bjblrjfv1w?mode=doc. Acesso em: 18 de ago. de 2025.

9 Acessado em 03.09.2025.

unitário médio de um processo de execução fiscal envolvendo diversas etapas processuais[10], e estimou o "custo mínimo" provável de um processo de execução fiscal chegando aos valores de R$ 6.040,00 (com correção pelo IPCA) e de R$ 9.277,00 (com correção pela Selic)[11]. Para essa estimativa, foram utilizadas informações relativas à frequência e ao tempo médio total de duração de cada uma das cinco etapas que compõem o processo de execução fiscal "mínimo": (a) autuação, (b) despacho inicial, citação (c, d ou e), (n) sentença e (o) baixa (ver nota de rodapé nº 10). A opção por considerar apenas essas cinco etapas visava adotar uma abordagem conservadora no cálculo dos custos, ou seja, limitar a estimativa a um patamar mínimo provável de despesas, evitando superestimações e assegurando que as conclusões permaneçam válidas mesmo em cenários mais complexos. Importante destacar que execuções fiscais tendem a ter tramitação longa – em 2023, o tempo médio era de, aproximadamente, 8 anos[12] – e baixa efetividade, o que torna seu custo relativo por real recuperado bastante elevado.

Para mensurar a economia gerada pela extinção dos processos, pode-se considerar que cada execução fiscal baixada precocemente pode evitar a realização, ao menos, de algumas dessas cinco etapas procedimentais. A extinção logo após o ajuizamento evita o despacho inicial, por exemplo, se constatada de plano a prescrição ou a inobservância do piso local de ajuizamento, enquanto a extinção depois de um ano sem localização do devedor evita uma série de novas tentativas de citação, poupando custos em diligências que seriam necessárias caso o processo continuasse tramitando pelos cinco anos necessários à caracterização da prescrição intercorrente. A adoção do "valor mínimo" é justificada porque, na prática, a imensa maioria das execuções sequer alcançou a fase de citação – apenas 11% dos processos lograram êxito nessa etapa[13]. Portanto, a grande maioria dos processos ainda teria de percorrer as demais etapas, o que reforçaria a opção metodológica por considerar o valor mínimo como parâmetro de economia.

---

10 A execução fiscal pode ser dividida nas seguintes etapas: (a) autuação, (b) despacho inicial, citação [pelo correio (c), por oficial de justiça (d) ou citação por edital (e)], (f) mandado de penhora e avaliação, (g) leilão, (h) vista ao exequente, (i) objeção de pr**é-**executividade, (j) embargo do devedor ou de terceiros, (k) agravo, (l) apelação, (m) recurso especial ou extraordinário, (n) sentença e (o) baixa definitiva.

11 A inflação medida pelo IPCA entre janeiro de 2010 e outubro de 2023 foi de 122,5%. Por sua vez, a taxa Selic no mesmo período foi de 241,90%.

12 Segundo o Relatório Justiça em Números 2024, ano-base 2023 (CNJ, 2024, p. 211), em 2023, o tempo médio de tramitação das execuções baixadas foi de 7 anos e 9 meses, o triplo do tempo médio global do processo baixado no Poder Judiciário (2 anos e 7 meses).

13 São execuções em que os réus foram efetivamente citados. Fonte: Extração de dados dos processos de execução fiscal realizado no DataJud pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias / Conselho Nacional de Justiça entre outubro de 2023 e abril de 2025.

Embora fosse viável estimar numericamente o montante economizado – potencialmente na ordem de bilhões de reais, a partir dos valores apresentados –, optou-se, por razões de prudência, por não divulgar um valor específico, ainda que calcado em premissas conservadoras. Isso porque tal número não corresponderia a uma economia líquida a ser efetivamente poupada pelo Estado, mas, sim, a uma realocação de recursos antes comprometidos com etapas processuais que deixam de ser realizadas. Em termos práticos, os ganhos decorrentes da extinção precoce das execuções fiscais significam a liberação de capacidade administrativa e financeira para enfrentar outros gargalos do sistema judicial – inclusive as execuções fiscais remanescentes –, contribuindo para a redução da sobrecarga e o aumento da eficiência global.

Estimativa de impacto evitado: Outro cálculo exploratório realizado foi projetar o impacto evitado com a não entrada de novos processos. A queda no ajuizamento de execuções em 2024 significa que milhões de ações que onerariam o Judiciário simplesmente deixaram de existir. Embora esse benefício seja de natureza prospectiva (evitar gastos futuros), ele é relevante para compreender o alívio na carga de trabalho imposta ao sistema de justiça.

Indicadores de desempenho e eficiência: Para avaliar os ganhos operacionais, foram utilizados indicadores consagrados nos relatórios do Justiça em Números do CNJ, tais como a Taxa de Congestionamento – percentagem de processos pendentes de solução em relação ao total que tramitou no ano – e o Índice de Atendimento à Demanda (IAD) – razão entre casos baixados e casos novos. A melhora nesses índices traduz maior capacidade de os tribunais darem vazão ao estoque.

Comparação entre tribunais: Com base nos dados do DataJud segmentados por tribunal, foram analisadas quais cortes (estaduais e regionais federais) obtiveram maiores reduções em seus acervos de execuções fiscais. Foi elaborado um *"ranking de eficiência"*, tomando como critério a redução percentual do número de execuções fiscais pendentes de dezembro de 2023 a julho de 2025 em cada jurisdição. Para completude das informações, também são examinadas as reduções em termos absolutos (número bruto de processos baixados), já que tribunais maiores possuíam um estoque significativamente mais volumoso. Essa análise permite identificar boas práticas locais e o nível de engajamento das cortes na implementação da política.

Dados de cobrança extrajudicial: No eixo extrajudicial, as Procuradorias-Gerais (da Fazenda Nacional, estaduais e municipais) forneceram estatísticas compa-

rativas de títulos enviados a protesto em cartório em 2023 e 2024, bem como os valores financeiros recuperados por essa via em cada esfera federativa. Esses dados, divulgados pelo Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB) e por relatórios das procuradorias, foram incorporados para avaliar se a retirada dos processos judiciais foi compensada por maior efetividade na cobrança fora do Judiciário. Cabe notar que, em paralelo à Resolução CNJ nº 547/2024, houve duas Semanas Nacionais de Regularização Tributária promovidas pelo Conselho Nacional de Justiça (em 12/2023 e 03/2025), e, além disso, a PGFN e algumas fazendas públicas realizaram programas de transação e parcelamento especiais (como o Acordo Paulista no estado de São Paulo), que também influenciaram os montantes arrecadados extrajudicialmente.

Limitações: Esta análise concentra-se nos efeitos já mensuráveis até julho de 2025. Alterações normativas adicionais ocorridas em 2025 (por exemplo, a ampliação da Resolução CNJ nº 547 para incluir extinção de execuções sem CPF/CNPJ do devedor) serão mencionadas nas conclusões, mas seus impactos quantitativos não estão ainda completamente refletidos nos dados utilizados. Ademais, como a implementação da decisão envolveu certa adaptação e empenho diferenciado entre os tribunais, há variações regionais – os números nacionais agregados podem ocultar diferenças locais importantes. Procurou-se mitigar isso destacando exemplos de tribunais específicos. No cálculo de custos evitados, reforça-se que se trata de estimativas sujeitas a premissas (não foi possível, por exemplo, levantar o estágio preciso em que cada processo extinto se encontrava para calcular com exatidão quais atos deixaram de ser praticados). Apesar dessas limitações, acredita-se que os resultados apresentados forneçam um quadro robusto dos ganhos macro obtidos com a desjudicialização das execuções fiscais de baixo valor e sirvam de base para decisões futuras. Por fim, é importante esclarecer que uma parcela das extinções de execuções fiscais registradas no período não decorre do critério de baixo valor, mas de causas diversas que ainda não haviam sido comunicadas ao Judiciário (por exemplo, CDAs já extintas por pagamento, prescrição, cancelamento/anulação administrativa ou transação). As bases disponíveis não registram, de forma padronizada e completa, o motivo jurídico da baixa para todos os processos, variando inclusive entre tribunais e procuradorias. Por essa razão, não foi possível separar quantitativamente as extinções por baixo valor das extinções por outras causas. Assim, os números apresentados devem ser lidos como englobando também movimentos de saneamento de acervo e não atribuídos, automaticamente, apenas à política de extinção por baixo valor.

3 ANÁLISE DE RESULTADOS

3.1 REDUÇÃO DOS CUSTOS OPERACIONAIS

O efeito mais palpável da extinção das execuções fiscais de baixo valor é a economia direta de recursos administrativos e judiciais. Entre janeiro de 2024 a julho de 2025, foram baixados (extintos) 12.055.553 processos de execução fiscal em todo o país, no âmbito da "*Política Judiciária de Eficiência das Execuções Fiscais*"[14]. Se for considerado o período de outubro de 2023 a julho de 2025, tem-se 13 milhões de execuções fiscais baixadas[15]. Esses processos corresponderiam, tipicamente, a dívidas de pequeno montante (menos de 10 mil reais) e com baixa perspectiva de recuperação, que em grande medida estavam paralisados há anos. Ao serem encerrados sem prosseguimento, eliminou-se a necessidade de realizar atos processuais futuros nesses casos – atos esses que consomem tempo de magistrados, servidores, oficiais de justiça, estrutura de varas etc. Entre as etapas evitadas estão: expedição de citações e notificações ao devedor, tentativas de penhora de bens (móveis, imóveis ou dinheiro via BacenJud/Sisbajud), realizações de leilões judiciais, publicações de editais, sentenças e recursos. Em outras palavras, um enorme volume de trabalho potencial foi poupado do sistema, permitindo que tais esforços sejam direcionados a casos mais relevantes ou a outras atividades judiciais.

Essa situação ilustra o alto custo de oportunidade[16] que essas execuções representavam. Tratava-se de milhares de processos que, além de raramente resultarem em pagamento (conforme estatísticas históricas)[17], consumiam recursos que agora estão sendo racionalizados. No caso analisado, o encerramento dessas

14 Ver mais informações em: https://gamma.app/docs/Politica-Judiciaria-de-Eficiencia-das-Execucoes-Fiscais--Result-py8o4bjblrjfv1w?mode=doc. Para informações sempre atualizadas, ver "Estatísticas do Poder Judiciário" (DataJud/CNJ): https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/ . Acesso em: 04 de set. de 2025.

15 Foram exatamente 13.060.522 processos baixados. Out./2023 (387.948), nov./2023 (363.247) e dez./2023 (254.274) = 1.005.469. Ano 2024: 7.592.968. Jan./2025 a jul./2025: 4.462.085. O mês de julho de 2025 representou o recorde histórico, com mais de 1 milhão de execuções fiscais baixadas num único mês (o número exato foi de 1.044.770).

16 O custo de oportunidade, no contexto das execuções fiscais de baixo valor, corresponde ao valor das atividades ou serviços que deixaram de ser realizados em função da alocação de recursos (humanos, financeiros e estruturais) do Judiciário em processos de baixíssima efetividade.

17 Segundo Nota Técnica nº 6/2023/NUPEC/STF, em 2013, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) começou a implementar o protesto extrajudicial de Certidões da Dívida Ativa (CDA) da União. Esse projeto surgiu após uma alteração na Lei nº 9.492/1997, que permitiu o protesto de CDAs da União. O protesto se mostrou um método altamente eficaz, com um índice de recuperação de 19,2% de março de 2013 a outubro de 2015. Ademais, informações coletadas de estados e municípios (com dados públicos disponíveis) também demonstram o bom desempenho do protesto extrajudicial de CDAs. O índice de recuperação variou entre 16% a 46,5% nos entes da federação analisados pela referida nota técnica.

execuções fiscais representa um ganho expressivo ao liberar recursos que podem ser melhor empregados em atividades que aumentem a efetividade, celeridade e qualidade dos serviços prestados pelo sistema de justiça.

Importante notar que parte desses processos extintos já vinham se arrastando sem solução útil. A Resolução CNJ nº 547/2024 mirou justamente esses casos dormentes e de baixo valor, nos quais não houve citação ou não foram localizados bens penhoráveis em um ano. Ao limpar esse passivo, evitou-se incorrer em ainda mais custos futuros neles. Além disso, criou-se precedente para que novas execuções antieconômicas nem cheguem a tramitar, consolidando uma mudança permanente de cenário[18].

Cabe destacar que essa economia de recursos não se restringe ao Judiciário. Ao desistirem das cobranças judiciais inviáveis, os próprios entes públicos credores (União, estados e municípios) economizam esforço de suas Procuradorias. Cada execução fiscal ajuizada envolve despesas administrativas e movimentação de procuradores. Com a nova orientação, as procuradorias podem canalizar seus esforços para cobranças extrajudiciais ou execuções de maior porte, tornando também o uso dos recursos das Fazendas mais eficiente. Em última análise, o contribuinte é beneficiado, pois reduz-se o desperdício de dinheiro público em procedimentos com retorno praticamente nulo.

Outro efeito financeiro indireto é a liberação de capacidade jurisdicional para julgar outros casos. Embora difícil de mensurar em reais, quando mais de 13 milhões de processos saem da fila, há um ganho de produtividade potencial para julgar, por exemplo, ações criminais, de família, trabalho etc., sem falar nas execuções fiscais remanescentes, com maior perspectiva de recuperação. Isso pode significar evitar a necessidade de criar varas ou nomear novos juízes/servidores apenas para lidar com um acervo inflado por execuções fiscais sem viabilidade. Em síntese, a política de extinção de execuções fiscais de baixo valor produziu uma redução de custos operacionais em múltiplas frentes: corte de despesas processuais diretas, melhor alocação de trabalho das pessoas envolvidas e eliminação (ou mitigação) de investimentos que seriam necessários para administrar um contencioso de grande escala.

18 Vale destacar que, da decisão do Tema 1.184 em diante, estabeleceu-se o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) como requisito prévio ao ajuizamento de execuções fiscais, salvo se houver motivos de eficiência administrativa que dispensem o protesto. Ademais, determinou-se a tentativa de conciliação ou adoção de soluções administrativas como medidas prévias ao ajuizamento.

Por fim, convém relacionar o custo evitado com o benefício econômico da medida. Esses ganhos acabam por se refletir na sociedade como um todo: julgamentos mais céleres, redução do tempo desperdiçado por servidores, menor necessidade de aumento de taxas judiciárias ou do orçamento para dar conta de demandas. Sob essa ótica, a extinção das execuções fiscais de baixo valor mostra-se uma medida altamente custo-efetiva, alinhada ao princípio constitucional da eficiência. No próximo item, examina-se como a política impactou o fluxo de entrada de processos novos, outro componente crucial da equação.

3.2 REDUÇÃO NO NÚMERO DE NOVOS PROCESSOS

Um dos objetivos explícitos do Tema 1.184 do STF e da Resolução CNJ nº 547/2024 foi forçar os credores públicos a buscarem meios alternativos de cobrança antes de recorrerem ao Judiciário. Os dados confirmam que esse objetivo vem sendo alcançado de forma contundente. Em 2024, o número de novas execuções fiscais caiu 37% em relação a 2023. Enquanto em 2023 ingressaram 3.133.340 processos dessa natureza, em 2024 entraram apenas 1.964.055. Em termos absolutos, foram 1,17 milhão de ações a menos propostas em um único ano. Por sua vez, a redução persiste no primeiro semestre de 2025. Foram 928.428 novos casos entre janeiro e julho de 2025.

Esse declínio expressivo não ocorreu por acaso, mas sim pela combinação de fatores normativos e comportamentais induzidos pela nova política. Em primeiro lugar, a exigência do protesto prévio da CDA e da tentativa de conciliação administrativa fez com que muitas dívidas fossem solucionadas sem precisar virar processo judicial. Antes, não raro se ajuizavam execuções automaticamente após a inscrição em dívida ativa, mesmo para valores baixos. Agora, com a condição de protestar o título em cartório e negociar com o devedor antecipadamente, muitas situações se resolvem nessa fase extrajudicial (como é detalhado no item 3.5). Assim, somente uma fração das dívidas não pagas segue para o Judiciário – justamente aquelas de maior porte ou em que o devedor não se sensibilizou com o protesto.

O impacto dessa mudança de comportamento fica claro quando analisamos o **Índice de Atendimento à Demanda (IAD)**[19] da justiça em execuções fiscais. Re-

19 Foram exatamente 13.060.522 processos baixados. Out./2023 (387.948), nov./2023 (363.247) e dez./2023 (254.274) = 1.005.469. Ano 2024: 7.592.968. Jan./2025 a jul./2025: 4.462.085. O mês de julho de 2025 representou o recorde histórico, com mais de 1 milhão de execuções fiscais baixadas num único mês (o número exato foi de 1.044.770).

centemente, o IAD disparou em muitos tribunais, e a média nacional chegou a impressionantes 468,88% em julho de 2025. Isso significa que o Judiciário passou a baixar mais de 4,7 processos de execução fiscal para cada novo processo que ingressou no período – um giro claramente excepcional, somente possível porque o influxo de casos novos diminuiu ao mesmo tempo em que houve um aumento significativo das ações baixadas (concluídas). Em dezembro de 2023, o IAD das execuções fiscais era de 125,8%, já indicando alguma melhoria.

É válido frisar que essa queda no ajuizamento não representa descaso com a arrecadação – ao contrário, indica uma mudança de estratégia dos credores públicos. As dívidas que deixaram de virar processos judiciais não foram simplesmente esquecidas, até porque as extinções previstas na Resolução CNJ nº 547/2024 se referem aos procedimentos judiciais de cobrança, não aos créditos públicos propriamente ditos. Em grande parte, eles migraram para procedimentos administrativos de cobrança e protestos em cartório (que, conforme será visto adiante, aumentaram exponencialmente). Assim, a União, estados e municípios continuaram buscando receber esses valores, porém fora do Judiciário, o que é muitas vezes mais ágil e menos custoso. Com isso, evitaram sobrecarregar as varas com casos que, pelas características (valores baixos, dificuldade de encontrar devedores ou bens), acabariam apenas se somando ao estoque sem retorno concreto.

Do ponto de vista financeiro, deixar de ajuizar 1,17 milhão de processos em 2024 significou também evitar custos potenciais futuros. Isso representa recursos e esforços que podem ser aplicados em outras atividades mais úteis, em vez de abrir ações fadadas a um baixo índice de sucesso.

Em síntese, o novo fluxo de entrada reduzido é um dos maiores legados da política de eficiência: ele quebra o ciclo vicioso em que o volume de execuções fiscais só crescia. A longo prazo, manter o ingresso de novas ações sob controle é fundamental para que a redução do estoque não seja um fenômeno passageiro, mas sim sustentável. Os resultados de 2024 e do 1º semestre de 2025 são animadores nesse sentido. A próxima seção mostrará como isso se traduziu na diminuição do congestionamento e redução do tempo processual.

3.3 DIMINUIÇÃO DA TAXA DE CONGESTIONAMENTO E DO TEMPO PROCESSUAL

A **taxa de congestionamento** é um indicador sintético da eficiência na tramitação. Ela mede a vazão que o Judiciário dá aos casos que ingressam, relacionando-os ao número de baixas num mesmo período, da mesma forma que o volume de uma caixa d'água se relaciona com o ritmo de entrada e saída d'água do reservatório. A fórmula da taxa de congestionamento é 1 – (TPJB /(TCN + TCP)), onde: TPJB é o total de processos judiciais baixados, TCN é o total de casos novos e TCP é o total de casos pendentes.

Nas execuções fiscais, tradicionalmente essa taxa foi altíssima (na casa de 90%), refletindo a dificuldade em dar baixa nesses processos. Com a ofensiva desencadeada a partir do final de 2023, verifica-se uma melhora substancial na taxa de congestionamento das execuções fiscais em curto intervalo de tempo.

Ao final de 2023, a taxa de congestionamento nas execuções fiscais estava em 87,2%. Isso significava que de cada 100 processos de execução fiscal em tramitação, apenas cerca de 13 foram baixados no ano, mantendo 87 acumulados. Já em julho de 2025, a taxa caiu para cerca de 67,42%, uma redução de aproximadamente 20 pontos percentuais. Em outras palavras, cerca de um quinto do congestionamento foi eliminado. Esse é um resultado relevante para um período de apenas um ano e meio – comparável a ganhos que normalmente levariam muitos anos para se concretizar.

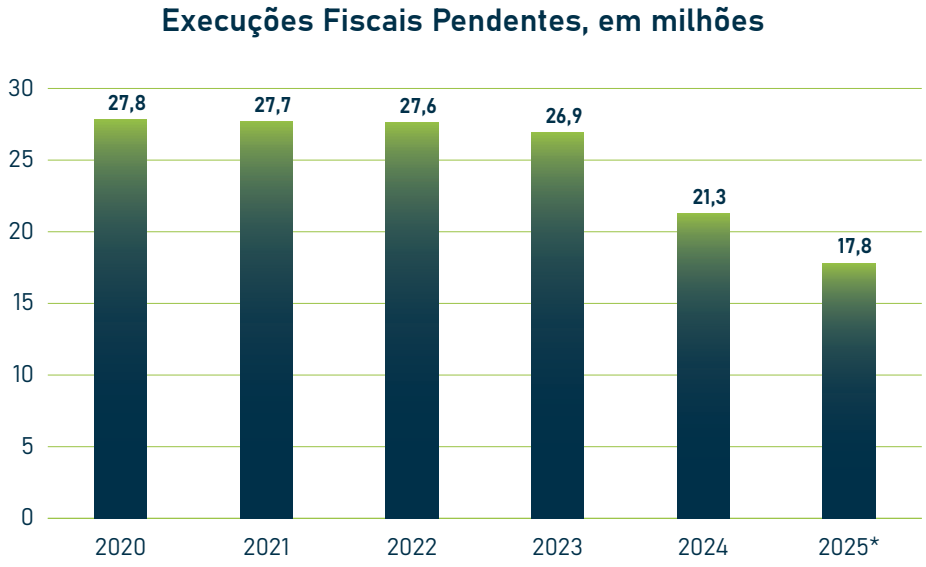
Essa melhora deriva diretamente da conjugação de fatores já mencionados: o número de processos baixados aumentou vertiginosamente (mais de 93% de aumento nas baixas em 2024 em relação a 2023)[20] e o número de processos novos diminuiu (37% de queda entre 2023 e 2024)[21]. Assim, o sistema conseguiu resolver muito mais casos do que o influxo, abatendo o estoque acumulado.

20 Baixas em 2023: 3.941.961. Baixas em 2024: 7.592.968.

21 Casos novos em 2023: 3.133.340. Casos novos em 2024: 1.964.055.

GRÁFICO 1

Evolução do acervo de execuções fiscais pendentes no Brasil, em milhões de processos, de 2020 a julho de 2025



Fonte: Portal Datajud/CNJ. Números de dezembro de cada ano. *até julho de 2025

A figura acima ilustra a trajetória: de 2020 a 2022, o acervo nacional de execuções fiscais manteve-se praticamente estagnado em torno de 27,7 milhões de processos. Em dezembro de 2023, houve uma ligeira redução para 26,9 milhões (indicando que já naquele ano baixaram-se um pouco mais execuções do que entraram). Contudo, foi a partir de 2024 que ocorreu um ponto de inflexão, com o acervo despencando para 21,3 milhões em dezembro de 2024 e 17,8 milhões em julho de 2025. Esse movimento representa menos 9,1 milhões de processos pendentes no intervalo de um ano e meio – algo inédito na história recente do Judiciário. Nos anos anteriores, o que se via era o oposto: o estoque de execuções fiscais apenas crescia ou permanecia estacionado, dada a dificuldade de dar vazão a um volume de entrada sempre elevado. A mudança de 2024 mostra que, com a decisão adequada, é possível reverter tendências históricas de congestionamento.

Convém ressaltar que a redução da taxa de congestionamento em execuções fiscais impacta positivamente a taxa de congestionamento global do Judiciário. Como essa classe representava 31% (dez/2023) dos processos pendentes do país, seu descongestionamento puxa para baixo o indicador geral. Houve uma queda perceptível na taxa de congestionamento total (considerando todos os tipos de casos) de 2023 (69,4%) para 2024 (63,7%), em parte atribuível ao sucesso

nessa seara das execuções fiscais. A proporção de execuções fiscais no acervo total do Judiciário também caiu para 24%.

Em conclusão, a política de extinção de execuções fiscais de baixo valor trouxe ganhos concretos de eficiência, traduzidos na eliminação rápida de atrasos processuais crônicos. A taxa de congestionamento caiu para os níveis mais baixos de toda a série histórica, e a expectativa é de continuidade de queda, especialmente com o refinamento das medidas. Por exemplo, a decisão do CNJ em 2025 de também extinguir processos sem CPF/CNPJ do devedor, que é abordada nas conclusões, deve retirar milhares de ações inviáveis do sistema judicial[22]. Aliado a isso, melhorias na cobrança extrajudicial indicam que a redução do congestionamento não está comprometendo a eficácia da recuperação de créditos – pelo contrário, ambas as frentes podem avançar juntas, como veremos a seguir.

3.4 DESEMPENHO POR TRIBUNAL – *RANKING* DE EFICIÊNCIA

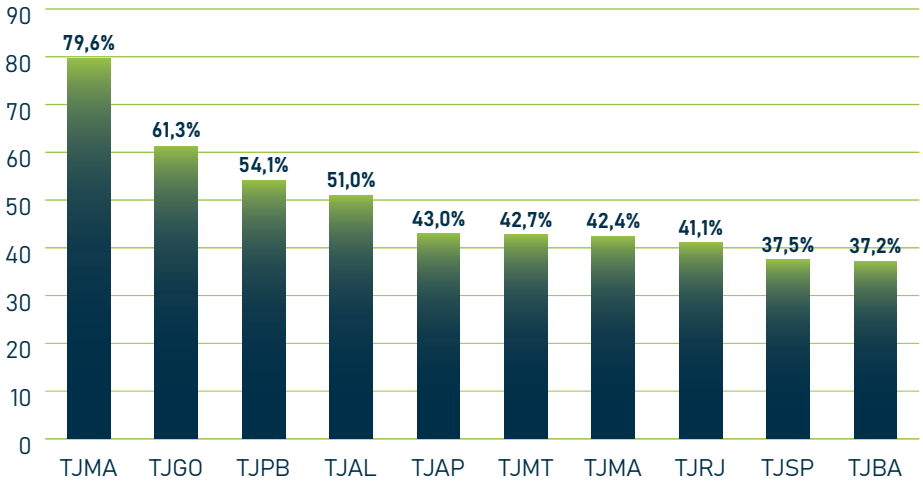
A implementação da política de extinção das execuções fiscais de baixo valor não ocorreu de maneira uniforme em todas as regiões do país. Houve tribunais que se destacaram pelo engajamento e resultados rápidos na redução de seu estoque de execuções fiscais, enquanto outros avançaram de modo mais gradual. Para visualizar essas diferenças, foi elaborado um *ranking* de eficiência por tribunal, tomando como métrica a redução percentual do acervo de execuções fiscais pendentes entre dezembro de 2023 e julho de 2025. Essa métrica evidencia o esforço relativo de cada corte na diminuição de seu congestionamento específico.

Os dados revelam casos exemplares de sucesso em tribunais estaduais de pequeno e médio porte, bem como resultados importantes em grandes tribunais. O Gráfico 2 mostra que os dez tribunais com maior redução proporcional foram: **TJAM** (Amazonas), com redução de 79,6%; **TJGO** (Goiás), com 61,3%; **TJPB** (Paraíba), com 54,1%; **TJAL** (Alagoas), com 51,0%; **TJAP** (Amapá), com 43,0%; **TJMT** (Mato Grosso), com 42,7%; **TJMA** (Maranhão), com 42,4%; **TJRJ** (Rio de Janeiro), com 41,1%; **TJSP** (São Paulo), com 37,5%, e **TJBA** (Bahia), com 37,2%.

22 Consulta decidida pelo CNJ em 5.8.2025 (0004754-38.2025.2.00.0000, Rel. Conselheira Mônica Nobre): Extinção de execuções fiscais sem identificação do executado (CPF/CNPJ). Aplicação do art. 1º-A da Res. 547/2024 a todos os feitos, independentemente do valor, e não apenas às de valor inferior a R$ 10 mil, visto que, a ausência de CPF/CNPJ inviabiliza o uso dos sistemas de pesquisa e, portanto, torna a execução infrutífera.

GRÁFICO 2

Ranking dos tribunais estaduais por redução percentual do acervo de execuções fiscais – Top10 – (dezembro/2023 a julho/2025)



Fonte: Elaboração própria com dados do DataJud/CNJ.

O Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), apesar de aparecer com uma redução percentual menor (37,5%), merece destaque pelo enorme volume absoluto de processos baixados: foram 4,76 milhões de ações extintas (de 12,68 milhões para 7,92 milhões) (ver Tabela 1). São Paulo, por ser o maior tribunal estadual do país, concentrava sozinho quase metade de todas as execuções fiscais do Brasil. Assim, sua adesão à política foi crucial para o sucesso geral. Observa-se que o TJSP conseguiu retirar mais de um terço do seu acervo em um ano e meio – o que é um feito considerável, dado o tamanho. Isso se deve, em parte, a iniciativas do próprio tribunal (foi editado um Provimento da Corregedoria e foram constituídos grupos de trabalho com juízes auxiliares para revisar e sentenciar extinções em massa), e, em parte, a ações das Procuradorias da Fazenda Estadual e Municipal (a cidade de São Paulo também possuía milhões de execuções antigas que passaram a ser revistas). Ainda há muito acervo no estado de São Paulo, mas a tendência de queda está instaurada.

TABELA 1

Variação dos casos pendentes de execuções fiscais entre dezembro/2023 e julho/2025 dos tribunais estaduais e federais

Ramo de justiça	Tribunal	Casos pendentes em dez/2023	Casos pendentes em jul/2025	Variação (%) dos casos pendentes	Redução em valores absolutos
Justiça Estadual	TJAM	264.454	54.052	-79,6%	210.402
Justiça Estadual	TJGO	325.801	126.055	-61,3%	199.746
Justiça Estadual	TJPB	100.328	46.100	-54,1%	54.228
Justiça Estadual	TJAL	90.672	44.386	-51,0%	46.286
Justiça Estadual	TJAP	1.661	946	-43,0%	715
Justiça Estadual	TJMT	165.677	94.917	-42,7%	70.760
Justiça Estadual	TJMA	53.381	30.732	-42,4%	22.649
Justiça Estadual	TJRJ	3.205.769	1.889.412	-41,1%	1.316.357
Justiça Estadual	TJSP	12.684.377	7.926.227	-37,5%	4.758.150
Justiça Estadual	TJBA	1.268.363	795.968	-37,2%	472.395
Justiça Estadual	TJDFT	235.352	152.052	-35,4%	83.300
Justiça Estadual	TJRR	4.132	2.761	-33,2%	1.371
Justiça Estadual	TJCE	115.471	78.976	-31,6%	36.495
Justiça Estadual	TJTO	86.258	59.171	-31,4%	27.087
Justiça Estadual	TJRO	47.846	32.977	-31,1%	14.869
Justiça Estadual	TJPE	372.736	264.205	-29,1%	108.531
Justiça Estadual	TJRN	123.111	88.426	-28,2%	34.685
Justiça Estadual	TJPR	779.173	574.462	-26,3%	204.711
Justiça Estadual	TJAC	16.955	12.571	-25,9%	4.384
Justiça Estadual	TJSE	47.945	35.607	-25,7%	12.338
Justiça Estadual	TJES	168.698	130.378	-22,7%	38.320
Justiça Estadual	TJSC	945.011	731.110	-22,6%	213.901
Justiça Estadual	TJRS	767.718	610.904	-20,4%	156.814
Justiça Estadual	TJPI	22.540	17.954	-20,3%	4.586
Justiça Estadual	TJMS	271.035	219.056	-19,2%	51.979
Justiça Estadual	TJMG	409.459	333.127	-18,6%	76.332
Justiça Estadual	TJPA	315.471	267.135	-15,3%	48.336
Justiça Federal	TRF3	1.599.025	1.202.742	-24,8%	396.283
Justiça Federal	TRF5	302.254	238.427	-21,1%	63.827
Justiça Federal	TRF6	329.512	271.627	-17,6%	57.885
Justiça Federal	TRF2	293.534	245.792	-16,3%	47.742
Justiça Federal	TRF1	855.943	734.129	-14,2%	121.814
Justiça Federal	TRF4	541.286	501.231	-7,4%	40.055

Fonte: Elaboração própria com dados do DataJud/CNJ.

No âmbito federal, o TRF da 3ª Região (TRF3) – que abrange São Paulo e Mato Grosso do Sul – obteve a maior redução percentual entre os TRFs, com 24,8%. A Tabela 1 mostra, na sua quinta coluna, a variação percentual dos casos pendentes

de execução fiscal (entre dez/2023 e jul/2025) dos tribunais regionais federais. A partir da análise da referida tabela, é possível fazer um *ranking* dos tribunais federais: 1º - **TRF3** (-24,8%); 2º - **TRF5** (-21,1%); 3º - **TRF6** (-17,6%); 4º - **TRF2** (-16,3%); 5º - **TRF1** (-14,2%), e 6º - **TRF4** (-7,4%).

Um efeito interessante de se notar é que tribunais que já tinham políticas locais de cobrança mais efetiva (por exemplo, protesto extrajudicial implementado antes mesmo da decisão do STF) acabaram tendo menos "gordura" para queimar agora. Já tribunais que vinham acumulando execuções sem solução mostraram reduções mais expressivas. Por exemplo, Goiás e Paraíba possivelmente tinham um histórico de alto congestionamento nesse assunto, e por isso conseguiram reduções percentuais tão altas quando a iniciativa foi adotada. Em contrapartida, a Justiça Federal da 4ª Região (que cobre RS, SC e PR), conhecida por práticas modernas de gestão, tinha estoque mais controlado e reduziu cerca de 7% apenas. Isso não significa falta de empenho, mas sim que a situação prévia de cada tribunal influenciou o tamanho relativo da melhora.

Em resumo, o panorama por tribunais evidencia que a política do CNJ/STF foi efetiva nacionalmente, mas com ênfases distintas: alguns tribunais eliminaram mais da metade de seus casos de execução fiscal, praticamente resolvendo o problema do congestionamento nessa seara, enquanto outros ainda têm trabalho a fazer nos próximos anos para alcançar melhores níveis. O importante é que nenhum tribunal ficou inerte – todos registraram melhora. Essa diversidade também traz oportunidades de troca de boas práticas. Tribunais que tiveram resultados excepcionais podem servir de modelo para aqueles que avançaram menos, compartilhando estratégias (por exemplo, rotinas automatizadas para identificar processos extintos por valor, realização de audiências de conciliação pré-extinção etc.).

Um último ponto é destacar que, mesmo após a grande baixa de processos, ainda restam cerca de 17,8 milhões de execuções fiscais ativas no país (julho/2025). Ou seja, o trabalho não terminou. Muitos desses 17,8 milhões podem ser execuções de maior valor ou com alguma perspectiva (garantidas por penhora, por exemplo). Porém, inevitavelmente, ainda há no acervo remanescente um percentual de processos que poderão se encaixar em novas ondas de extinção (como os que não têm CPF ou CNPJ do devedor, foco de alteração na Res. CNJ nº 547 pela Res. CNJ nº 617/2025). Portanto, espera-se que o movimento de redução continue até atingir um patamar mínimo sustentável de acervo.

3.5 IMPACTOS ADICIONAIS: PROTESTO E COBRANÇA EXTRAJUDICIAL

A contrapartida fundamental para a retirada de um grande número de execuções fiscais do Judiciário é o fortalecimento dos mecanismos de cobrança extrajudicial das certidões de dívida ativa (CDA). Não faria sentido simplesmente extinguir processos e deixar de buscar a recuperação desses valores para os cofres públicos. Reitere-se que a Resolução CNJ nº 547/2024 volta-se à extinção dos processos judiciais de cobrança de baixo valor e sem movimentação útil há mais de um ano, não aos créditos propriamente ditos. Por isso, tanto o STF quanto o CNJ enfatizaram a necessidade de protestar em cartório as CDAs e tentar composições amigáveis antes ou em substituição à via judicial. Na prática, o ano de 2024 testemunhou um salto expressivo na utilização do protesto extrajudicial pelas Procuradorias fazendárias em todas as esferas.

De acordo com dados compilados junto ao IEPTB (Estudos de Protesto de Títulos do Brasil) e às Procuradorias, foram apresentados, de março de 2024 a junho de 2025, 24,4 milhões de títulos (somatório de União, estados e municípios), com uma média de recuperação de 25% (ver Gráfico 3). Ademais, são apresentados os seguintes resultados:

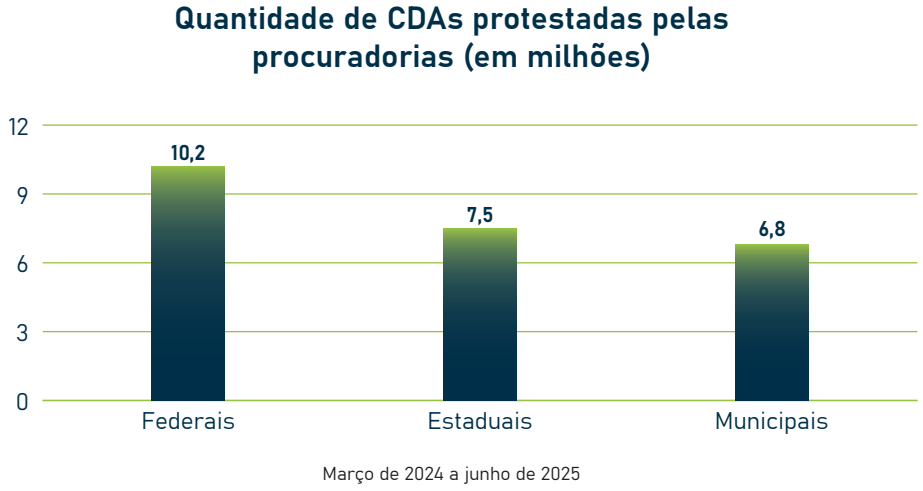
- **Procuradorias Municipais**: Foram apresentados, de março de 2024 a junho de 2025, 6,8 milhões de títulos, com um percentual de recuperação de 30%. Comparando com o período (março de 2024 a fevereiro de 2025), houve um aumento de 66% em relação ao mesmo período anterior (março de 2023 a fevereiro de 2024). Em termos de valores, os municípios recuperaram R$ 2,6 bilhões (de março de 2024 a junho de 2025) via protesto. No período de março de 2024 a fevereiro de 2025, observou-se um aumento de 311% em comparação ao mesmo intervalo do ano anterior (março de 2023 a fevereiro de 2024). Ou seja, mais que quadruplicou a cobrança efetiva por essa via. Muitas prefeituras, que antes dependiam exclusivamente do Judiciário, implementaram notificações e protestos em massa de IPTU, ISS e outras dívidas, obtendo sucesso na cobrança.

- **Procuradorias Estaduais**: Foram apresentados, de março de 2024 a junho de 2025, 7,5 milhões de títulos, com um percentual de recuperação de 25%. Comparando com o período (março de 2024 a fevereiro de 2025), houve um crescimento de 40% em relação ao mesmo período anterior (março de 2023 a fevereiro de 2024). A recuperação alcançada pelos estados por meio de protestos foi de R$ 7,1 bilhões de março de 2024 a junho de 2025. O fato importante é que quase 4,8 milhões de dívidas estaduais foram levadas a cartório, tirando esses devedores da inércia.

- **Procuradorias Federais (PGFN e PGF)**: Foram apresentados, de março de 2024 a junho de 2025, 10,2 milhões de títulos, com recuperação em 1,8 milhão deles. Verifica-se um aumento de 138% no período de março de 2024 a fevereiro de 2025, quando comparado ao mesmo intervalo do ano anterior (março de 2023 a fevereiro de 2024). De acordo com a PGFN, em 2024, a quitação em cartório possibilitou a recuperação de aproximadamente R$ 6,1 bilhões, ou 10,48% do valor total protestado[23], um aumento de 46% em relação ao ano anterior. O montante é parte do total de mais de R$ 60 bilhões recuperados pela União por outras vias, além do protesto ou complementares a esse procedimento. Entre as estratégias, estão as negociações com os contribuintes, o fortalecimento do Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin) e a parceria com os birôs de crédito. Vale mencionar que a PGFN já vinha num movimento de priorizar acordos e formas alternativas (desde a Lei 13.988/2020 de transação tributária), mas a obrigatoriedade do protesto prévio consolidou essa atuação. Muitos grandes devedores preferiram aderir a acordos especiais ou quitar suas dívidas para evitar o protesto e eventuais inscrições restritivas no CADIN e Serasa.

GRÁFICO 3

Número de títulos de dívida encaminhados para protesto pelas procuradorias federais, estaduais e municipais entre março de 2024 e junho de 2025



Fonte: IEPTB

23 PGFN em Números 2025 (ano-base 2024), p. 14. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_2025_1303_10h19_corrigido_final.pdf. Acesso em: 7 de set. de 2025.

Os números acima comprovam que a saída de processos do Judiciário foi acompanhada por um esforço vigoroso de cobrança extrajudicial. Em termos práticos, o protesto de uma CDA implica que o devedor será formalmente intimado pelo cartório a pagar a dívida em até 3 dias, sob pena de ter o título protestado (o que acarreta restrições ao crédito e ao nome da empresa/pessoa). Essa medida costuma ter um impacto psicológico e financeiro significativo no devedor, muitas vezes maior do que a existência de um processo judicial em curso (que ele sabe que pode se arrastar por anos). Assim, muitos devedores procuraram quitar ou parcelar seus débitos após receberem notificações de protesto, evitando dano reputacional e comercial. Para facilitar o trabalho das Prefeituras, a pedido da Confederação Nacional dos Municípios e em parceria com a Corregedoria Nacional de Justiça, o Instituto Nacional de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil (IEPTB) e a Central Nacional de Protestos (CENPROT), o CNJ lançou uma cartilha com um passo-a-passo para facilitar o protesto de CDAs[24].

Adicionalmente, diversos entes federados intensificaram programas de negociação de dívidas (transações), aproveitando a conjuntura. Por exemplo, a União abriu diversas modalidades de transação tributária em 2023 e 2024, oferecendo descontos em multas e juros para pagamento à vista ou parcelamento de débitos. O CNJ também participou desse esforço ao instituir duas Semanas Nacionais de Regularização Tributária, em 12/2023 e em 03/2025. Estados e municípios também lançaram programas de parcelamento. Em São Paulo, como mencionado, houve um programa ("Acordo Paulista") que resultou em picos de arrecadação extrajudicial naquele ano. Essas transações serviram como complemento: o devedor, frente ao protesto iminente ou já efetivado, tinha a oportunidade de regularizar sua situação aderindo a esses programas de forma vantajosa. O resultado combinado foi incremento de arrecadação e depuração da carteira de créditos – quem quis pagar, teve meios facilitados; quem não pagou, teve o nome protestado.

Outra via extrajudicial adotada foi a inscrição em cadastros de inadimplentes e no CADIN (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público). A própria Resolução CNJ nº 547/2024, alterada pela Resolução CNJ nº 617/2025, dispensou o protesto prévio quando a CDA já estiver inscrita no CADIN. O CADIN é um banco de dados que impede, por exemplo, que empresas inadimplentes contratem com o poder público ou recebam incentivos. Isso também pressiona o devedor a quitar suas pendências. Outra alternativa ao protesto é a "comunicação

24 Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/08/cartilha-para-realizacao-de-protesto-06-08-25.pdf. Acesso em: 7 de set. de 2025.

da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres" (Resolução CNJ nº 547/2024, art. 3º, parágrafo único, I), o que também estimula o pagamento.

Pode-se então concluir que a política de desjudicialização não significou renúncia fiscal, mas sim mudança de fórum de cobrança. Os ganhos financeiros com protestos em 2024 superam o montante anual típico de arrecadação via execuções fiscais na última década. Embora parte desse montante não seja diretamente atribuível apenas à nova política (pois envolve transações estimuladas por ela), é inegável que houve um saldo positivo: menos processos e mais dinheiro recuperado. Exemplo emblemático disso se verifica no Município de Salvador/BA, o primeiro a celebrar ato conjunto com o CNJ, o TJBA e o TCM/BA: entre 2023 e 2024, a Procuradoria Municipal reduziu seu acervo de execuções fiscais em 51% (de 452 mil para 220 mil feitos) e aumentou a arrecadação em 87% (de R$ 215 milhões para R$ 403 milhões)[25].

Um ponto de atenção é quanto à eficácia comparativa do protesto versus execução fiscal. O STF deixou claro que o protesto é uma exigência, "salvo motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida". Ou seja, se o protesto não funcionar e houver justificativa, ainda é possível ajuizar execução. O protesto não foi previsto como requisito absoluto de ajuizamento de todas as execuções fiscais também porque nem todos os cartórios de protesto têm capacidade operacional para processar o volume de títulos, o que geraria acúmulo de CDAs e risco de prescrição.

Como efeito colateral benéfico, a iniciativa ajudou a mudar a cultura tanto dos credores quanto dos devedores. Os credores públicos passaram a investir em ferramentas modernas de cobrança (*softwares* de acompanhamento de protestos, cruzamento de dados para encontrar devedores) e a encarar o processo judicial como última alternativa. Já os devedores passaram a perceber que não adianta postergar indefinidamente a dívida esperando uma execução judicial que nunca chega ou que não os alcança – agora eles se deparam rapidamente com protestos, negativação e precisam resolver a pendência sob risco real a curto prazo. Isso promove uma maior conformidade fiscal: espera-se que mais contribuintes mantenham seus tributos em dia para evitar tais consequências.

25 Fonte: Procuradoria-Geral do Município de Salvador. Otimização da cobrança judicial pelo Município de Salvador. Apresentação em PDF. Autores: Eduardo Vaz Porto, Andrea Claudia Ribeiro Oliveira e Emanuel Faro Barretto.

Em suma, os mecanismos extrajudiciais de cobrança foram potencializados pela Resolução CNJ nº 547/2024, o que resultou em aumento significativo da arrecadação fora do Judiciário e complementou os ganhos operacionais dentro dele. Municípios, estados e União relataram resultados positivos, ainda que heterogêneos (alguns com maior êxito em valores, outros em volume de casos). Com o protesto consolidado como etapa obrigatória, é provável que esses índices se mantenham altos ou crescentes nos próximos anos. A política pública subjacente – de desjudicialização acompanhada de cobrança efetiva – mostra-se, assim, tecnicamente robusta e financeiramente proveitosa, atendendo ao interesse público tanto na dimensão da eficiência administrativa quanto na de responsabilidade fiscal.

4 CONCLUSÕES

A análise dos dados e resultados permite afirmar, com segurança, que a decisão do STF e a política implementada pelo CNJ de extinção das execuções fiscais de baixo valor produziu impactos financeiros e operacionais extremamente positivos para o sistema de Justiça e para a Administração Pública em geral. Em aproximadamente um ano e meio desde sua implementação, colheu-se uma redução expressiva do congestionamento de processos, uma redução de recursos gastos nas execuções que foram extintas, os quais podem ser redirecionados para outras atividades (inclusive nas execuções fiscais remanescentes), e uma melhoria na efetividade da cobrança da dívida ativa através de meios extrajudiciais.

Resumidamente, os principais benefícios observados foram:

- **Economia de recursos**: Milhões de atos processuais deixaram de ser realizados em processos de baixíssima efetividade, gerando economia de tempo e dinheiro para o Judiciário. Foram cerca de 13 milhões de execuções fiscais baixadas (extintas), que poupam recursos que podem ser redirecionados a atividades mais necessárias.

- **Redução do estoque de processos e do congestionamento**: O acervo nacional de execuções fiscais pendentes caiu cerca de 34% em pouco mais de um ano (26,9 milhões em dez/2023 para 17,8 milhões em jul/2025), algo sem precedentes. A taxa de congestionamento recuou de 87,2% para 67,4%. Essa melhoria impacta inclusive a taxa de congestionamento geral do Judiciário (que caiu de 69,3% para 61,7%), contribuindo para um sistema mais ágil.

- **Desjudicialização permanente**: O forte decréscimo (-37%) no ingresso de novas execuções fiscais em 2024 indica que se iniciou uma mudança estrutural: a Justiça não voltará a ser inundada por casos antieconômicos como antes. Criou-se um novo filtro (protesto prévio e meios mais eficientes de resolução) que deverá continuar barrando a judicialização excessiva. Assim, os ganhos no estoque tendem a ser sustentáveis e até ampliados nos próximos anos.

- **Reforço da arrecadação extrajudicial**: Longe de prejudicar a recuperação de créditos de dívida ativa, a política impulsionou instrumentos mais efetivos. O protesto em cartório mostrou-se um aliado poderoso, levando a aumentos anuais superiores a 300% na recuperação de créditos pelos municípios, por exemplo. Os entes públicos conseguiram recuperar valores significativos, alguns

rapidamente, outros em médio prazo via parcelamentos, ao mesmo tempo em que liberaram o Judiciário. Ou seja, obteve-se o "melhor dos dois mundos": menos processos e mais receita.

- **Harmonização federativa e eficiência**: A cooperação entre CNJ, STF, tribunais e procuradorias de todas as esferas demonstrou que políticas públicas integradas podem ter enorme sucesso. A Resolução CNJ nº 547/2024 conseguiu alinhar esforços dos três Poderes (Judiciário ao extinguir processos, Executivo ao cobrar extrajudicialmente, Legislativo ao eventualmente adequar normas de transação e parcelamento) em prol de um objetivo comum de eficiência. Em termos federativos, respeitou-se a autonomia de cada ente, mas todos aderiram às diretrizes gerais, mostrando união em torno do interesse público de não desperdiçar recursos com cobranças inócuas.

Naturalmente, alguns desafios e pontos de atenção permanecem. É fundamental assegurar que a infraestrutura de cobrança extrajudicial continue evoluindo. O protesto de títulos mostrou-se eficaz, mas precisa ser acompanhado de sistemas de informação integrados (por exemplo, compartilhamento entre tribunais e procuradorias do *status* dos protestos, para decidir eventual retomada judicial, se necessário). Além disso, campanhas de conscientização dos devedores sobre as vantagens de regularizar suas dívidas sem judicialização podem aumentar a adesão às transações e pagamentos espontâneos.

Outra questão é o aperfeiçoamento dos critérios: em março de 2025, o CNJ aprovou a Resolução nº 617, com alterações na Resolução CNJ nº 547 para extinguir processos sem informação de CPF/CNPJ do devedor. Essa medida, embasada no art. 319, II, do CPC, visa eliminar execuções em que nem mesmo a qualificação do devedor está correta/completa, ou seja, processos que dificilmente teriam sucesso. Tal mudança deve retirar mais alguns milhões de processos do sistema (especialmente execuções antigas em que não havia CPF/CNPJ obrigatório). São ajustes finos que aprofundam a eficiência. Recomenda-se manter essa postura vigilante de identificar outros gargalos ou ineficiências processuais que possam ser cortados.

Em conclusão, a iniciativa de racionalização das execuções fiscais se provou ser altamente exitosa, atacando um problema crônico de ineficiência e desperdício de recursos públicos. O apoio institucional foi expressivo – do STF, CNJ, tribunais, juízes de primeira instância e procuradores na ponta – e muitos compreenderam a importância da medida. Essa conjunção de esforços explica o alcance dos números apresentados.

A cultura de desjudicialização responsável deve persistir: sempre que um meio alternativo se mostrar mais eficiente para resolver conflitos ou cobranças, ele deve ser preferido em detrimento do processo judicial tradicional. No caso das execuções fiscais, isso significou abraçar o protesto e a negociação como regra e reservar o processo judicial para situações em que os benefícios superem os custos. Conforme exposto, demonstrou-se que os resultados validaram essa escolha.

Por fim, cabe ressaltar o caráter paradigmático desta decisão. Ela pode servir de referência para outras áreas do Judiciário em que haja grande volume de casos de baixo impacto. Por exemplo, discute-se aplicar lógica semelhante a execuções cíveis de pequeno valor ou a cobranças de multas. O sucesso nas execuções fiscais abre caminho para iniciativas de eficiência e gestão do estoque processual em sentido amplo. O Judiciário brasileiro mostrou que, com dados, planejamento e cooperação interinstitucional, é possível romper tendências históricas negativas e entregar melhores resultados à sociedade, sem exigir novos recursos – apenas usando melhor os existentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2023 – Relatório Anual*. Brasília: CNJ, 2023.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2024 – Relatório Anual*. Brasília: CNJ, 2024.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Painel "Estatísticas do Poder Judiciário". Base nacional de dados do Poder Judiciário (DataJud). Disponível em: https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/. Acesso em: 04 de set. de 2025.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Acompanhamento da Resolução CNJ nº 547/2024 – Resultados da Política Judiciária de Eficiência das Execuções Fiscais (Out/2023 a jun/2025)*. Brasília: CNJ, 2025. Disponível em: https://gamma.app/docs/Politica-Judiciaria-de-Eficiencia-das-Execucoes-Fiscais-Result-py8o4bjblrjfv1w?mode=doc. Acesso em: 18 de ago. de 2025.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Resolução nº 547 de 22/02/2024*. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455.

Ipea/CNJ (2011). Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf. Acesso em: 20 de jul. de 2025.

Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). *PGFN em números 2025 (ano-base 2024)*. Disponível em: pgfn_2025_1103_11h46_final.pdf.

Procuradoria-Geral do Município de Salvador. *Otimização da cobrança judicial pelo Município de Salvador*. Apresentação em PDF. Autores: Eduardo Vaz Porto, Andrea Claudia Ribeiro Oliveira e Emanuel Faro Barretto.

Supremo Tribunal Federal (STF). *Recurso Extraordinário 1.355.208/SC (Tema 1.184 da Repercussão Geral)* – Acórdão do julgamento e tese fixada. Brasília: STF, 2023.

STF SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA