



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUIZ HENRIQUE NOLASCO NOGUEIRA

**A NECESSIDADE DE DESJUDICIALIZAÇÃO DAS
EXECUÇÕES FISCAIS EM FACE DA EFETIVA PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL**

Salvador
2025

LUIZ HENRIQUE NOLASCO NOGUEIRA

**A NECESSIDADE DE DESJUDICIALIZAÇÃO DAS
EXECUÇÕES FISCAIS EM FACE DA EFETIVA PRESTAÇÃO
JURISDICIONAL**

Monografia apresentada ao curso de graduação
em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como
requisito parcial para obtenção do grau de
bacharel em Direito.

Orientador: Professor Bruno Nou Sampaio.

Salvador
2025

TERMO DE APROVAÇÃO

LUIZ HENRIQUE NOLASCO NOGUEIRA

A NECESSIDADE DE DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS EM FACE DA EFETIVA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2025.

A meu pai, Luiz, e à minha mãe,
Sandra, minha base e inspiração.

AGRADECIMENTOS

A concretização deste Trabalho de Conclusão de Curso representa não apenas o fim de uma jornada acadêmica, mas a materialização de um esforço coletivo e do suporte incondicional de pessoas essenciais em minha vida.

Em primeiro lugar, dedico minha gratidão mais profunda à minha namorada, Nicolle. Seu amor, paciência, incentivo constante e compreensão foram os pilares que sustentaram a minha dedicação. Você é a minha inspiração e a minha certeza.

Aos meus amados pais, Luiz e Sandra, agradeço por me concederem a vida e por serem a base de tudo o que sou. Seu apoio incondicional, seus ensinamentos de valor e seu investimento incansável na minha educação foram decisivos. A vocês, dedico esta vitória.

Ao meu orientador, Professor Bruno Nou, meu sincero reconhecimento. Sua sabedoria, disponibilidade, orientação técnica precisa e paciência foram cruciais para a qualidade e conclusão desta pesquisa. Sua visão e seu incentivo guiaram os melhores caminhos deste trabalho.

Aos meus amigos da faculdade, que compartilharam comigo as alegrias e os desafios dessa jornada: Carol, Leo, Malu, Bea e Lara. Vocês transformaram os anos de estudo em uma experiência inesquecível. A parceria e a amizade de vocês são tesouros que levarei para sempre.

Aos meus amigos fora da faculdade, pelo carinho, pelos momentos de descontração e por sempre me lembrarem de que há vida além dos livros e das normas.

E, por fim, à minha família, na sua extensão mais ampla, por todo o suporte emocional e por fazerem parte da minha história.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para que este sonho se realizasse, o meu muito obrigado.

"A justiça atrasada não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta"

Ruy Barbosa

RESUMO

A presente pesquisa analisa a crise de efetividade na prestação jurisdicional brasileira, identificando o massivo volume de Execuções Fiscais como o principal agente causador do congestionamento do Poder Judiciário. Com base em dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), demonstra-se que as execuções fiscais representam aproximadamente 26% do total de casos pendentes e mais da metade das execuções em aberto, com um tempo médio de tramitação de sete anos e nove meses, o que viola o princípio da razoável duração do processo e compromete a eficiência administrativa. Diante da ineficácia da cobrança judicial da Dívida Ativa, que apresenta um índice de recuperação extremamente baixo e um custo operacional elevado, o trabalho defende a urgência da desjudicialização como mecanismo de efetividade. É analisada a constitucionalidade da desjudicialização, refutando a tese de monopólio da jurisdição, e apresentando instrumentos alternativos à via judicial que se mostram comprovadamente mais céleres e econômicos. Dentre as alternativas, destacam-se o Protesto Extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA), validado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e com índices de recuperação superiores a 10%, e a Transação Tributária. É discutido, ainda, o impacto de recentes medidas regulatórias e precedentes do STF (Tema 1184), bem como as propostas legislativas como o Projeto de Lei (PL) nº 4.257/2019. Conclui-se que a adoção coordenada de medidas extrajudiciais é essencial para a racionalização da cobrança, para o incremento da arrecadação e, primordialmente, para o restabelecimento de uma efetiva e tempestiva prestação jurisdicional.

Palavras-chave: Execução Fiscal; Desjudicialização; Efetividade Jurisdicional; Dívida Ativa; Protesto Extrajudicial.

ABSTRACT

The present research analyzes the crisis of effectiveness in the Brazilian judicial system, identifying the massive volume of Tax Executions (Execuções Fiscais) as the main causative agent of court congestion. Based on data from the National Council of Justice (CNJ), it is demonstrated that tax executions represent approximately 26% of all pending cases and more than half of all pending executions, with an average processing time of seven years and nine months, which violates the principle of reasonable duration of proceedings and compromises administrative efficiency. Given the ineffectiveness of the judicial collection of Active Debt (Dívida Ativa), which shows an extremely low recovery rate and high operational cost, the paper advocates for the urgency of dejudicialization as a mechanism for effectiveness. The constitutionality of dejudicialization is analyzed, refuting the thesis of judicial monopoly, and presenting non-judicial instruments that are demonstrably faster and more economical. Among the alternatives, the Extrajudicial Protest of the Active Debt Certificate (CDA), validated by the Federal Supreme Court (STF) and showing recovery rates above 10%, and the Tax Transaction (Transação Tributária) stand out. Furthermore, the impact of recent regulatory measures and STF precedents (Theme 1184) is discussed, as well as legislative proposals such as Bill of Law (PL) No. 4,257/2019. It is concluded that the coordinated adoption of extrajudicial measures is essential for the rationalization of collection, the increase of revenue, and, primarily, for the reestablishment of an effective and timely judicial provision of justice for society.

Keywords: Tax Execution; Dejudicialization; Judicial Effectiveness; Active Debt; Extrajudicial Protest.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AFIP	Administração Federal de Ingressos Públicos
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
Art.	Artigo
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNM	Conselho Nacional dos Municípios
CPC	Código de Processo Civil de 2015
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
CRA	Central de Remessa de Arquivos
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CTN	Código Tributário Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DL	Decreto-Lei
EC	Emenda Complementar
EMERJ	Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IA	Inteligência Artificial
IEPT/BA	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Bahia
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LEF	Lei de Execução Fiscal
MP	Medida Provisória
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PGE/BA	Procuradoria Geral do Estado da Bahia
PGM	Procuradoria Geral do Município de Salvador
PL	Projeto de Lei
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
TJ	Tribunal de Justiça
TJBA	Tribunal de Justiça do Estado da Bahia

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 AS EXECUÇÕES FISCAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SEU CONTEXTO HISTÓRICO.....	15
2.1. CONCEITOS DE TRIBUTO E DÍVIDA ATIVA.....	17
2.2 SOBRE A EXECUÇÃO FISCAL E SEUS PRINCIPAIS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS	20
2.2.1 Princípio da legalidade	21
2.2.2 Princípios da eficiência e economicidade.....	22
2.2.3 Princípio do acesso à justiça, vedação ao confisco e novos princípios...	24
3. ORIGEM E CONCEITOS DA DESJUDICIALIZAÇÃO, SUA CONSTITUCIONALIDADE E PROBLEMAS	27
4. A CRISE DA EFETIVIDADE NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: A MOROSIDADE PROCESSUAL PROVOCADA PELAS EXECUÇÕES FISCAIS	35
4.1 A INEFICIÊNCIA DA COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA	47
4.2 INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS À VIA JUDICIAL E USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL	50
4.3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS – A DESJUDICIALIZAÇÃO EM PAÍSES DIVERSOS E O PROJETO EM TRAMITAÇÃO NO BRASIL	58
5 CONCLUSÃO	65
REFERÊNCIAS.....	67

1 INTRODUÇÃO

O Estado Democrático de Direito, ao garantir o livre acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), assume o compromisso de entregar uma tutela jurisdicional que seja não apenas justa, mas também efetiva e célere. No entanto, o cenário do sistema de justiça brasileiro é cronicamente marcado por um descompasso entre o direito constitucionalmente assegurado e a realidade prática, onde a morosidade e o acúmulo processual minam a credibilidade e a funcionalidade da Justiça.

Neste contexto de ineficiência estrutural, uma categoria processual específica emerge como uma das principais responsáveis pelo deterioramento da máquina judiciária: as Execuções Fiscais. O presente Trabalho de Conclusão de Curso propõe-se a realizar uma análise crítica e profunda sobre o modelo atual de cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública, defendendo que a solução para a crise de efetividade do Judiciário passa, inexoravelmente, pela adoção prioritária de mecanismos extrajudiciais e administrativos de recuperação de crédito.

A Execução Fiscal, regida pela Lei nº 6.830/80 (LEF), é o meio pelo qual a Administração Pública busca reaver os créditos inscritos em Dívida Ativa. Este instrumento, embora vital para a manutenção do equilíbrio fiscal e o financiamento de serviços públicos, tornou-se, ironicamente, o maior fator de obstrução do próprio serviço público da Justiça.

Os relatórios "Justiça em Números", do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), comprovam a dimensão do problema: as execuções fiscais representam a maior fatia do acervo processual brasileiro, chegando a comprometer mais de 35% do total de casos pendentes. Além do volume massivo, a ineficiência do modelo judicial é flagrante, apresentando uma baixíssima taxa de recuperação efetiva (muitas vezes inferior a 5%) e um tempo médio de tramitação que excede em muito os padrões de razoabilidade e duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF). Milhões de processos de baixa complexidade e elevado custo operacional desviam a atenção de magistrados e servidores de conflitos que exigem a intervenção profunda e complexa do Poder Judiciário.

Diante desse panorama, o movimento de desjudicialização – que consiste na transferência de procedimentos tradicionalmente judiciais para o âmbito administrativo, notarial ou registral – surge não apenas como uma alternativa, mas como uma medida de sobrevivência para o sistema de justiça.

No campo da cobrança fiscal, a desjudicialização busca limitar o acesso ao Judiciário apenas aos casos de maior valor, alta complexidade, ou aqueles que realmente necessitem da intervenção de um juiz para a análise de constitucionalidade ou legalidade. Propõe-se o fortalecimento de instrumentos de recuperação de crédito mais céleres e menos onerosos, como o Protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), a Transação Tributária e a modernização da Cobrança Administrativa por meio de tecnologias e comunicação. A adoção desses mecanismos é vista como a chave para liberar o Judiciário para que este possa, de fato, cumprir sua função constitucional de resolver conflitos e garantir direitos fundamentais com a devida celeridade e qualidade.

O objetivo geral deste TCC é demonstrar que a priorização de métodos extrajudiciais na recuperação da Dívida Ativa é fundamental para desafogar o Poder Judiciário, restabelecendo a efetividade da prestação jurisdicional e, simultaneamente, otimizando a capacidade arrecadatória do Estado.

Para tal, foi analisado a fundo o regime legal da Execução Fiscal no Brasil, identificando seus entraves atuais. Este trabalho também dimensionou, com base em dados, o impacto negativo do acervo de execuções fiscais na morosidade processual e na alocação de recursos judiciais.

Foi estudada a constitucionalidade e a eficácia de mecanismos extrajudiciais de cobrança, contrastando-os com o custo-benefício da via judicial, além de debater a principal proposta legislativa em curso e as perspectivas de aprimoramento da legislação para a consolidação de um sistema de cobrança mais moderno e eficiente.

A justificativa deste estudo reside na sua dupla relevância. Acadêmica e Jurídica, pois se insere no debate contemporâneo sobre o acesso à Justiça, as reformas processuais e a eficiência administrativa. Social e Prática, pois a melhoria no sistema de cobrança fiscal beneficia toda a sociedade, seja pelo aumento da arrecadação para o custeio de serviços públicos essenciais, seja pela liberação do Judiciário para que outras demandas urgentes sejam resolvidas em tempo razoável.

O trabalho adotou a metodologia de pesquisa bibliográfica e documental, utilizando o método dedutivo. Foram analisadas a doutrina, a legislação pertinente, a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), além dos relatórios estatísticos e dados oficiais do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

O TCC foi organizado em tópicos que buscam analisar e fundamentar a transição para um modelo de cobrança menos dependente do Judiciário. O primeiro capítulo trata do contexto histórico das execuções fiscais, define os conceitos de tributo e dívida ativa, a própria execução fiscal, e aborda os principais princípios aplicáveis.

O segundo, por sua vez, trata da crise na efetividade da prestação jurisdicional, detalhando a morosidade e o congestionamento processual provocados pelas execuções fiscais, apresentando dados estatísticos e a ineficiência da cobrança judicial, bem como as consequências para o contribuinte e para a Administração Pública.

O capítulo seguinte debate a desjudicialização como mecanismo de efetividade, explorando a origem e os conceitos da desjudicialização, tratando de sua constitucionalidade e apresenta os instrumentos alternativos à via judicial, incluindo o papel da tecnologia e as críticas ao movimento.

O penúltimo capítulo, outrossim, debate acerca das experiências internacionais, perspectivas e propostas de melhoria, com uma análise do modelo atual, e discute propostas legislativas em tramitação, como o Projeto de Lei (PL) nº 4.257/2019, que visa ampliar a execução fiscal no âmbito administrativo e a arbitragem tributária.

O objetivo final desta pesquisa é demonstrar que a restrição da judicialização das execuções fiscais, aliada ao fortalecimento dos mecanismos extrajudiciais, não apenas atende aos princípios constitucionais, mas também garante a efetiva prestação jurisdicional para toda a população, reservando o Poder Judiciário para as questões de alta complexidade e a salvaguarda dos direitos fundamentais.

2 AS EXECUÇÕES FISCAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SEU CONTEXTO HISTÓRICO

Os erros e problemas relacionados à tributação despertaram a necessidade de compatibilização da arrecadação com o respeito e a tolerância à liberdade e ao patrimônio dos pagadores de impostos. Como envolve diretamente poder e autoridade, a tributação foi causa de diversos excessos e arbitrariedades ao longo da história (Paulsen, 2024, p.2). A cobrança de tributos frequentemente era acompanhada de violência, coerção e restrições de direitos diversos.

A condição de sujeição extrema dos povos, associada com as péssimas condições sociais suportadas, acabaram por despertar movimentos pela liberdade e preservação da propriedade ao longo de toda história (Paulsen, 2024, p.2). Vejamos alguns marcos mais importantes atinentes à tributação ao longo da evolução da civilização.

O direito à tributação e à execução de créditos estatais contra contribuintes remonta aos primórdios da civilização humana, estando presente desde a Antiguidade em sociedades como Egito, Roma e Grécia, que mais tarde se tornariam grandes impérios. Na Mesopotâmia (atual Oriente Médio), por exemplo, foram encontrados documentos datados de mais de 4000 (quatro mil) a.C., já fazendo referência a tributos, indicando que a população da época era obrigada a trabalhar gratuitamente por mais de cinco meses ao ano para o rei.

Na Antiguidade, com a transição das tribos nômades para tribos sedentárias, o ser humano passou a se fixar em um território, formando comunidades. Esse processo promoveu a separação social entre os dirigentes e dirigidos, sendo os primeiros considerados escolhidos pelos Deuses, conforme as crenças da época (Silveira, 2021, p.11).

A partir disso, surge, para Ives Gandra, a chamada teoria do poder, vigente até os dias atuais. Essa teoria sustenta que o povo perde o protagonismo na definição dos destinos da comunidade, delegando tal responsabilidade aos detentores do poder, que passam a direcionar os rumos da sociedade (Martins, 2005, p.84).

Juridicamente falando, as obrigações tributárias surgiram de forma arbitrária e opressiva, afrontando os direitos fundamentais da população. Posteriormente,

passaram a se basear nos costumes da sociedade e, por fim, foram incorporadas à legislação (Balthazar, 2005, p.20).

Com o passar do tempo, as relações da população com os tributos e execuções foram evoluindo. Na Inglaterra do Século XIII, por revolta dos barões, do povo e do clero, que pressionaram o Rei João Sem Terra, foi criada a Magna Carta, datada de 1215, que limitava o poder deste acerca da cobrança de impostos, estabelecendo a separação de poderes (Paulsen, 2024, p.2). A Constituição dos Estados Unidos da América, datada de 1787, optou por estabelecer o poder do Congresso, e não do Executivo, para instituir tributos (Paulsen, 2024, p.3).

Por sua vez, na Europa dos Séculos XVII e XVIII, o surgimento das ideias iluministas afloraram a população do velho continente, que vivia em situação de extrema desigualdade e era oprimida com impostos desproporcionais da coroa, enquanto a Nobreza e o Clero gozavam de benefícios fiscais. Tal situação social culminou na Revolução Francesa de 1789, que inaugurou um processo de ruptura social e maior liberdade individual para o povo, culminando, pois, em menos impostos (Silveira, 2021, p.12).

No mesmo período, na Inglaterra da década de 1790, segundo os historiadores, tem-se o surgimento do imposto de renda, que à época, era cobrado de forma progressiva. O mundo foi passando para um modelo de maior proteção de direitos sociais por parte dos Estados, e como consequência, para um modelo com mais gastos, sendo necessária a majoração, criação e perseguição de tributos (Brasil, 2015).

Lado outro, no contexto do Brasil, país que foi colonizado por Portugal e fortemente influenciado pelas normas jurídicas deste país, o período das Ordenações foi caracterizado pela presença do Estado na regulação e nas ações executivas contra os devedores de impostos.

O primeiro instrumento processual brasileiro a prever a execução forçada foi o Regulamento nº 737, de 25 de novembro de 1850, também conhecido com o nome de “Decreto Imperial”. Esse regulamento tinha como objetivo estabelecer normas para o processo de execução coletiva contra comerciantes inadimplentes, apesar de não ter tratado de execução fiscal propriamente dita (Silveira, 2021, p.14).

O Direito Tributário no Brasil conquistou autonomia como ramo do saber jurídico apenas recentemente, desvinculando-se aos poucos do Direito Administrativo e do

Direito Financeiro ao longo dos séculos XVIII e XIX, passando a contar com uma codificação própria somente em tempos hodiernos, com a criação do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966). Mais especificamente, o instituto da execução fiscal no país tem sua origem com o Decreto-Lei nº 960 de 1938, que foi posteriormente revogado pelo Código de Processo Civil de 1973, unificando as legislações da época. (Brasil, 1973).

Já na década de oitenta, surgiu a famosa Lei Federal nº 6830/80 – mais conhecida como LEF (Lei de Execução Fiscal), que foi instituída com a finalidade de padronizar os prazos e procedimentos que a Fazenda Pública deve observar ao promover, por meio de ação judicial, a cobrança de créditos tributários ou não tributários (Filho, 2022).

A referida norma estabelece todos os requisitos necessários para o ajuizamento de ação executiva fiscal, incluindo as formas de cobrança da dívida, ordem de preferência para a penhora dos bens do devedor, requisitos das certidões de dívida ativa, entre outros. Destarte, a cobrança judicial de dívidas perante os Municípios, Estados, Distrito Federal e União passou a ser disciplinada pela LEF, aplicando-se, de forma complementar, as disposições do Código de Processo Civil (Filho, 2022).

Por ser uma legislação de quase cinquenta anos, foi atualizada e modificada por diversas vezes, de modo que atualmente ainda permanece como uma das principais leis do direito tributário. Portanto, no contexto das Execuções Fiscais, hodiernamente, utiliza-se no Brasil quatro principais diplomas normativos, sendo eles o Código Tributário Nacional (CTN), a Constituição Federal de 1988, a LEF e o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), este último de forma subsidiária em relação aos demais.

Diante desta análise, percebe-se a nítida evolução do contexto em que se inserem as execuções fiscais, desde os primórdios da civilização até os dias de hoje, onde indubitavelmente se tornaram um poderoso instrumento da administração com vistas à arrecadação, passando de um cenário de tirania e infração aos direitos individuais até um cenário onde o Estado passou a ter cada vez mais limitações em relação aos contribuintes.

2.1. CONCEITOS DE TRIBUTO E DÍVIDA ATIVA

Antes de adentrar ao cerne da problemática, faz-se necessário o entendimento de conceitos fundamentais para compreensão do restante do conteúdo deste trabalho. O primeiro conceito fundamental é o de tributo. Tributo pode ter variadas acepções, a depender do contexto em que a palavra esteja inserida. O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66), define tributo em seu artigo terceiro (Brasil, 1966), como sendo “Toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.”

Portanto, da leitura do texto legal, extraem-se cinco elementos caracterizadores de tributo – i. Prestação compulsória; ii. Prestação pecuniária em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir; iii. Instituída em lei; iv. Não constitua sanção de ato ilícito; v. Atividade administrativa plenamente vinculada (Pontalti, 2025, p.81)

O primeiro elemento diz respeito a uma relação jurídica compulsória, decorrente de lei (*ex lege*) e não de livre manifestação de vontade das partes. Quando a hipótese prevista na lei ocorre no mundo real, nasce ali uma obrigação tributária, expelindo a necessidade de concordância do sujeito passivo (contribuinte) com o fato jurídico (Bearsi, 2024). Tal elemento é marcado por generalidade e cogência, independente da concorrência da vontade do sujeito passivo do pagador de impostos (Paulsen, 2024, p. 25).

Por sua vez, o segundo ponto diz respeito à imposição legal de que o centro da relação tributária deve ser uma quantia que pode ser expressa em dinheiro. (Bearsi, 2024). Tributa-se pois existe uma necessidade de recursos vitais para manutenção das atividades a cargo do poder público, ou, ao menos, atividades de interesse público, mesmo que realizada por outros entes, inclusive privados (Paulsen, 2024, p.25).

O terceiro elemento caracterizador decorre diretamente da Constituição da República Federativa do Brasil, que em seu art. 150, I, elenca expressamente que os tributos devem ser previstos em lei (Bearsi, 2024).

Quanto à não constituição de ato ilícito, tal ponto significa que a hipótese de incidência (situação abstrata prevista na lei, que será tributável quando ocorrido no mundo real) não pode ser uma punição de comportamento ilícito praticado por um indivíduo. Por exemplo, não se pode instituir taxa no caso de cometimento de um homicídio ou roubo.

Este é também o principal motivo pelo qual as multas não são consideradas tributos (Bearsi, 2024).

Em outros termos, o tributo não é sanção de ato ilícito, e portanto, não pode o legislador utilizar um ato ilícito, de forma abstrata, como gerador da obrigação tributária, nem dimensionar o montante devido tendo como a base a ilicitude (aumentar alíquota de Imposto de Renda relativo à renda do jogo do bicho) (Paulsen, 2024, p.26).

Por fim, o quinto elemento caracterizador se ampara no conceito de ato administrativo vinculado, que são atos cujos elementos estão todos previstos na legislação, não permitindo margem de escolha (conveniência e oportunidade, também chamado de discricionariedade administrativa) ao administrador (Bearsi, 2024).

É a previsão do legislador no sentido de que apenas pessoas jurídicas de direito público podem figurar como sujeitos ativos da obrigação tributária, justificada pelo caráter da atividade tributária, que envolve imposição de multas e medidas coercitivas, fiscalização e restrição de direitos diversos. Logo, somente por meio de atividade administrativa pode ser exigido o tributo (Paulsen, 2024, p.27).

O segundo conceito fundamental é o de Dívida Ativa. A Dívida Ativa representa um conceito essencial no âmbito jurídico e financeiro, correspondendo aos débitos de natureza tributária ou não tributária que são devidos aos entes públicos — sejam estes federais, estaduais, municipais ou Distrito Federal. É uma prerrogativa da Fazenda Pública de apurar os créditos devidos e inscrevê-los em um livro, que tem como sua principal função organizar e racionalizar a cobrança desses créditos (Pontalti, 2025, p.517).

Em outros termos, a dívida ativa é constituída pelos créditos públicos, sejam eles tributários ou não, inadimplidos por terceiros à Fazenda. Este crédito, que deve ter sido inscrito por ato da administração nos cadastros de representação judicial do Fisco, não pode ter sido alvo de nenhuma causa suspensiva, extintiva ou excludente, o que lhe provocaria consequências no que tange à sua exequibilidade (Sabbag, 2009, p.857).

Trata-se de um instrumento utilizado pelo Estado para recuperar créditos inadimplidos, permitindo a cobrança judicial dos valores devidos pelos contribuintes (Almeida, 2023), após a constituição definitiva do crédito tributário. Uma vez inscrito o

crédito na Dívida Ativa, a administração pode emitir certidão que espelhe as informações constantes na inscrição, surgindo, deste modo, a chamada Certidão de Dívida Ativa – CDA – um título executivo extrajudicial da Fazenda Pública (Pontalti, 2025, p. 517). O CPC, em seu art. 784, inciso IX, prevê expressamente a CDA como um título executivo: “São títulos executivos extrajudiciais: a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei” (Brasil, 2015).

De posse deste título executivo, que aqui ressalte-se – goza de presunção relativa de liquidez e certeza - o fisco pode finalmente ingressar com uma ação de execução fiscal contra um sujeito passivo para tentar obter o crédito tributário inadimplido, ação esta que fica a cargo das Procuradorias dos respectivos entes.

Necessário ressaltar, contudo, que o termo de inscrição na Dívida Ativa possui requisitos previstos em lei, sem os quais deixa de ter certeza e liquidez, estando estes elencados no art. 2º da LEF, bem como no art. 202 do CTN, que assim dispõe:

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;

II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;

III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;

IV - a data em que foi inscrita;

V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

Respeitados os requisitos acima expostos, estando a dívida regularmente inscrita, esta passa a gozar de presunção de certeza e liquidez, com efeito de prova constituída. A presunção, contudo, é *juris tantum* (relativa), podendo ser ilidida por prova contrária do sujeito passivo ou terceiro a que aproveite (Pontalti, 2025, p.520).

2.2 SOBRE A EXECUÇÃO FISCAL E SEUS PRINCIPAIS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS

A execução fiscal, por sua vez, consiste em um procedimento judicial utilizado pela Fazenda Pública — seja da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal — com a finalidade de cobrar créditos tributários inadimplidos pelos contribuintes. Trata-se, essencialmente, de um instrumento fundamental para a administração visando assegurar o cumprimento das obrigações fiscais e garantir a arrecadação (Rodrigues, 2023).

Em outras palavras, é a via processual adequada para o sujeito ativo da relação tributária, em posse da CDA, obter do sujeito passivo (contribuinte, substituo ou responsável tributário) a satisfação compulsória do crédito tributário devidamente constituído (Paulsen, 2024, p.651). Lembrando que, como dito acima, a CDA deve possuir certeza, liquidez e exigibilidade.

Este procedimento, no Brasil, está regulado na Lei nº 6.830, de 1980, sendo que, nos termos desta norma, todo processo, desde o seu início, com a citação do contribuinte, até a sua conclusão, com a arrematação dos bens e a satisfação do crédito tributário perseguido pelo fisco, é judicial, ou seja, conduzido por um Juiz. Tal sistemática, pela alta dose de formalidade de que se reveste o processo judicial, apresenta-se como um sistema altamente moroso, caro e de baixa eficiência (Gomes, 2009, p.2), em todos os sentidos, sendo que estes aspectos serão abordados mais profundamente ao longo deste trabalho.

O presente tópico abordará alguns dos princípios mais importantes dentro do contexto das ações executivas fiscais e da desjudicialização, que servem como um norte para a edição de leis e para as regras dentro do direito tributário, sem adentrar, contudo, aos pormenores destes institutos basilares do ordenamento jurídico, visto que se trata de matéria complexa e apenas tangente ao tema principal desta pesquisa.

2.2.1 Princípio da legalidade

A maioria da doutrina adota como fundamento histórico do princípio da legalidade a Carta Magna Inglesa de 1215, do Rei João Sem Terra, já citada neste trabalho. Como fundamento político, ele guarda relação com o ideal democrático de que, em regra, são os cidadãos que escolhem com quanto cada um deve contribuir para o custeio do Estado. Nada mais é do que a juridicalização do postulado de que não podem existir

tributos sem representação (*No taxation without representation*) (Pontalti, 2025, p.165).

Ele está expressamente previsto na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em seu art. 150, I, que estabelece que "é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça" (Brasil, 1988). É, em suma, a previsão expressa do legislador constituinte de que qualquer cobrança de tributo sem base em lei, em regra, é ilegal, além de, por óbvio, inconstitucional, tendo como objetivo impor limites ao poder de tributar do Estado.

Dessa forma, o princípio da legalidade busca assegurar a justiça fiscal e a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos, ao mesmo tempo em que viabiliza a arrecadação dos recursos indispensáveis para que a Administração desempenhe suas funções e atenda às demandas da coletividade (Cardoso, 2023).

Necessário pontuar que existem exceções a este princípio. Vimos que a CRFB é expressa, mas após reiteradas infrações dos entes ao art. 150, I, o Supremo Tribunal Federal (STF) acabou por permitir mitigações (STF – RE 193190 SC, Relator Min. Sidney Sanches, Data de Julgamento: 01/04/1997), o que culminou na edição da Emenda Constitucional nº 32, que passou a permitir a majoração e criação de tributos por Medida Provisória, por exemplo. Fato é que o princípio da legalidade, mesmo que enfraquecido com o tempo, ainda é fundamental no universo das execuções fiscais e do direito tributário.

2.2.2 Princípios da eficiência e economicidade

O princípio da eficiência foi formalmente introduzido no ordenamento pátrio cerca de uma década após a vigência da CRFB, quando o Poder Legislativo, como poder constituinte secundário, incluiu a eficiência no art. 37 do Bloco Constitucional, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/1998 (EC nº 19/98), somando este novo instituto como mais um dos aplicáveis à administração pública, como a moralidade, legalidade, entre outros (Gico Junior; Lanius; Straiotto, 2018, p.109). Com sua adição, passa-se a exigir expressamente que a administração atue de forma eficiente, reconhecendo que o desperdício de recursos públicos é socialmente indesejável por parte da população.

Embora incluído (de forma expressa) tardiamente, a CRFB, desde sua promulgação, determinava que os Poderes já deveriam operar com eficiência no cumprimento de seus papéis, e por essa razão, parcela dos juristas já considerava a eficiência como um princípio não escrito antes de sua positivação (Gico Junior; Lanius; Straiotto, 2018, p.109).

Outrossim, o referido instituto também encontra previsão, ainda que tardia, no CPC/2015, em seu art. 8º, que dispõe:

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

A parte final da norma exposta alhures evidencia a constitucionalização do rito processual (Coêlho, 2019), pois menciona diretamente os princípios da dignidade humana, da razoabilidade, da proporcionalidade, da conformidade à lei, da publicidade e o mais importante para este trabalho, o da eficiência.

Nesse sentido, não basta apenas que os processos judiciais tenham como única finalidade o alcance da justiça material. O modo, a forma, como essa justiça é buscada também importa, e por isso, existe o dever do juiz de observar a legalidade e a eficiência (Coêlho, 2019).

Sobre este regramento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p.84), afirma que:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Lado outro, muito embora não esteja previsto no art. 37 da Carta Magna, como o princípio anteriormente discutido, o princípio da economicidade está previsto expressamente no art. 70 da CRFB e diz respeito, em resumo, à promoção de resultados esperados com o menor custo possível. Trata-se de uma união entre a qualidade, a celeridade e o menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos (Rosa, 2015).

A economicidade, em que pese sua autonomia no bloco constitucional, é abrangida pela ideia de eficiência, correspondendo a uma análise de otimização de custos para

os melhores benefícios e resultados. É, deste modo, uma das dimensões do princípio da eficiência (Binenbojm, 2008, p.346).

A ideia de economicidade deve ser considerada quando da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes e das pessoas a elas vinculadas, pelo Congresso, mediante controle externo e de igual maneira, pelo Tribunal de Contas, através de um controle interno (Ayer, 2022).

Percebe-se, portanto, que ambos os conceitos andam juntos, integrando igualmente o bloco constitucional, malgrado eles sejam escanteados pela administração no que tange às execuções fiscais.

2.2.3 Princípio do acesso à justiça, vedação ao confisco e novos princípios

O acesso à Justiça é um princípio essencial ao funcionamento de um Estado de direito, visto que um Estado que se organiza sob esse postulado deve garantir uma isonomia substancial aos cidadãos, enquanto que no campo da jurisdição, esse dever de igualdade se demonstra, exatamente, pela garantia de acesso à Justiça para a população (De Pinho; Stancanti, 2016, p.2).

Para Watanabe (1988), o direito de acesso à Justiça tem como principais elementos (a) o direito à informação e conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente, a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; (b) direito de acesso à Justiça organizada e composta por magistrados inseridos na realidade da sociedade e com o real comprometimento e o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (c) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (d) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso eficaz à Justiça.

Sem dúvida, trata-se de um direito social básico dos indivíduos, direito este que não deve se restringir aos limites do acesso aos órgãos judiciais e ao aparelho judiciário estatal como um todo, e em verdade, precisa ser compreendido como um efetivo acesso à ordem jurídica justa e efetiva (De Pinho; Stancanti, 2016, p.3).

E embora seja regramento essencial, este não vem sendo respeitado no que tange a grande parte do Judiciário brasileiro, onde existem diversos óbices para a população, como grandes custos, demora excessiva, barreiras geográficas, que serão abordados mais profundamente no decorrer deste trabalho.

Por sua vez, o confisco, em síntese, é uma sanção que possui como característica a expropriação de um bem particular pelo Estado, sem indenização respectiva. Destarte, proíbe-se que a carga tributária seja tão elevada ao nível de se assemelhar à tomada da propriedade privada (Pontalti, 2025, p.214).

Nas palavras do renomado Leandro Paulsen (2024, p.148), “costuma-se identificar o confisco com a tributação excessivamente onerosa, insuportável, não razoável, que absorve a própria fonte da tributação”.

Este princípio guarda relação íntima com o princípio da capacidade contributiva, sendo uma derivação deste último. Embora pareça simples, na prática, a doutrina e jurisprudências atuais encontram dificuldades em dizer ao certo quando o valor da tributação atinge um nível confiscatório, ante a inexistência de uma razão aritmética exata (Pontalti, 2025, p.214).

O STF acabou por permitir níveis cada vez mais elevados de multas por parte do Estado, ao passo que nas execuções fiscais, hoje, é comum encontrar multas que chegam ao patamar de 80%, ou às vezes até 100% do valor verdadeiramente devido, aplicadas inclusive pelo Estado da Bahia, o que, na visão de muitos, seria uma violação frontal ao princípio constitucional supracitado.

A Lei Estadual 7.014/96, por exemplo, prevê expressamente multas que atingem o patamar de 100%, conforme art. 42, incisos III e IV do referido diploma legal (Bahia, 1996). A vedação ao confisco ou princípio do não confisco, assim como o da legalidade, restou fragilizado com o passar do tempo, após pacificação da jurisprudência do Supremo.

Em adição, imperioso dizer que a Emenda Constitucional nº 132/2023, mais conhecida como reforma tributária, trouxe novos princípios ao ordenamento jurídico tributário do nosso país, em seu art. 145, parágrafo terceiro. O novo princípio da simplicidade, por exemplo, determina a criação de um sistema tributário caracterizado pela clareza e praticidade (Pontalti, 2025, p.233), o que claramente não é o caso do sistema atual.

Por sua vez, o princípio da transparência ordena que os entes federativos adotem práticas que tornem mais simples o acesso do povo à legislação tributária, visando fomentar o diálogo e a participação pública informada (Pontalti, 2025, p.233).

Existem diversos outros institutos novos, como o da justiça, o da cooperação e o da proteção ao meio ambiente, que não serão abordados aqui pois acabariam por tangenciar demasiadamente este trabalho.

Conclui-se, por fim, que a Emenda Constitucional nº 132/2023 optou por aproximar os jurisdicionados de todo processo - indubitavelmente complexo e formal - que envolve as execuções fiscais no Brasil.

3. ORIGEM E CONCEITOS DA DESJUDICIALIZAÇÃO, SUA CONSTITUCIONALIDADE E PROBLEMAS

A desjudicialização, um fenômeno jurídico mais atual, envolve a transferência de procedimentos que antes eram de responsabilidade apenas do Poder Judiciário para outras instituições e profissionais. Esse movimento é uma forma de solucionar a alta procura por rapidez e eficácia na resolução de disputas e na garantia de direitos, visto que o sistema judicial brasileiro está sobrecarregado (Ribeiro, 2013, p.43).

Consoante Pedroso (2002, p.17), a desjudicialização constitui "um movimento de transferência de competências processuais e procedimentais dos tribunais para outras instâncias de natureza pública ou privada". Este fenômeno está incluso em um contexto mais abrangente de transformações do sistema do judiciário, visando superar entraves estruturais que comprometem a efetividade da prestação jurisdicional à população.

A aplicação da desjudicialização no Brasil teve início de forma mais organizada na década de 1990, ganhando força nos anos 2000. Essa mudança foi uma reação a diversos elementos que juntos mostravam que o sistema de justiça precisava de uma reforma (Guerra, 2025, p.2).

Segundo Mancuso (2015, p.27), tais ideais tiveram como seu principal impulsionador "a crise de efetividade do sistema judicial brasileiro, marcada pela morosidade processual, alto custo operacional, formalismo excessivo e distanciamento da realidade social".

Ao longo dos anos, foram estabelecidos alguns marcos essenciais deste processo. Ainda na década de 1990, apareceram as primeiras medidas de desjudicialização em casos específicos, como o reconhecimento de paternidade fora dos tribunais (Lei nº 8.560/92) e os processos extrajudiciais de alienação fiduciária (Lei nº 9.514/97).

Já nos anos 2000, o movimento se consolidou mais, especialmente após a Emenda Constitucional (EC) 45/04, cuja tramitação demorou mais de uma década e teve como ambiente a generalizada crítica à morosidade do Judiciário por parte dos brasileiros e agentes políticos, representando, para muitos, um avanço, com a consequente criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e inclusão de relevantes alterações

no bloco constitucional, a exemplo do inciso LXXVIII do art. 5º da CRFB, que diz respeito à razoável duração do processo (Monteiro; Ramos, 2022, p.3).

Houve ainda a promulgação da Lei nº 11.441/2007 como mais um destaque, a qual permitiu a realização de inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais pela via extrajudicial (Guerra, 2025, p.2).

Desde o ano de 2007, o Brasil também passou a permitir a utilização da via extrajudicial para divórcios e inventários sem disputa, ou quando as partes já haviam chegado a um acordo. Nestes casos, passou a ser possível dar entrada em um pedido administrativo em cartório, solicitando a elaboração de uma escritura de divórcio que produzirá os mesmos efeitos jurídicos que a via judicial (Duarte; Fernandes, 2023, p.2).

Outrossim, na década de 2010, ocorreu um aumento e aprofundamento das situações de desjudicialização de forma significativa, com novas leis como o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15), a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), a Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017) e, mais recentemente, a Lei nº 14.711/2023, que expandiu consideravelmente os casos de busca e apreensão extrajudicial (Guerra, 2025, p.2).

É importante observar, no entanto, que esse desenvolvimento histórico não aconteceu de forma linear ou organizada. No Brasil, o processo de desjudicialização tem um caráter fragmentado e por vezes incoerente, e isso se deve à falta de uma política judiciária unificada e a uma compreensão limitada das fronteiras estabelecidas pela Constituição para esse movimento (Brandelli, 2016, p.45).

Em que pese tal crítica, a expansão da desjudicialização configura um fenômeno social em crescimento, notável por sua eficácia na resolução de litígios e na democratização do acesso à justiça. Sua adoção justifica-se pela redução de custos e do tempo processual, o que facilita a resolução de conflitos jurídicos e mitiga o risco de antagonismos decorrentes da morosidade na prestação jurisdicional (Duarte; Fernandes, 2023, p.2).

A evolução constante da desjudicialização continua em andamento e, hodiernamente, é possível efetuar diretamente em cartório a mudança de nome e gênero no registro de nascimento de pessoas transexuais (de acordo com o Provimento 73/2018 do CNJ). De igual maneira, tornou-se permitido também registrar a paternidade ou

maternidade por afeto sem necessidade de judicialização (segundo o Provimento 83/2019 do CNJ) e corrigir registros públicos extrajudicialmente (de acordo com a nova redação do artigo 110, da Lei 6.015/1973, dada pela Lei 13.484/2017), entre outras possibilidades (Hill, 2021, p.385).

Importante salientar que, embora seja um mecanismo apontado como de eficiência, a desjudicialização, a depender do ponto de vista, também possui pontos controversos.

Após esse entendimento inicial acerca do histórico e conceito dos feitos executivos, faz-se necessário analisar de forma específica a possibilidade de se implementar a desjudicialização da execução fiscal fora do âmbito do Poder Judiciário, bem como examinar se essa modalidade de execução poderia apresentar algum vício de inconstitucionalidade, face ao ordenamento jurídico brasileiro atual.

Necessário pontuar que, em que pese a aparente estranheza sobre a necessidade deste debate, ainda existem opiniões divergentes na doutrina (muito embora sejam minoria), que defendem a ideia de que a inevitável desjudicialização das execuções fiscais seria inconstitucional.

Tal ideia de incompatibilidade com a Carta Magna, na doutrina, é liderada por Hugo de Brito Machado e Sacha Calmon (Neves, 2020, p.293), que defendem, entre outros argumentos, a existência de uma clara violação à separação dos poderes, além de que não haveria dualidade de jurisdição, ocorrendo teórico monopólio da jurisdição estatal e o terceiro, e mais convincente argumento, que não poderia a Fazenda Pública, enquanto parte do procedimento executivo, constituir unilateralmente crédito tributário e ainda assim realizar atos executivos.

Um exemplo prático desta divergência é a AMB - Associação dos Magistrados Brasileiros, que enviou ao Senado uma nota requerendo o não acolhimento da desjudicialização das execuções, sob o argumento de que os atos expropriatórios, em teoria e segundo a entidade, estariam acobertados pela cláusula de reserva de jurisdição, o que violaria o princípio constitucional da inafastabilidade jurisdicional (Bianchini, Maciel, 2024, p.7).

Vejamos o posicionamento de Sacha Calmon (Neves, 2020, p.293), *in verbis*:

Primus – O que prevê o monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário. É impossível no Brasil o sistema francês de dualidade de jurisdição. Secundus – O que prescreve a perda da propriedade, seja por desapropriação, seja pela tributação, somente após o devido processo legal judicial, obstando ao Estado-Administração expropriar e executar sem o concurso do Poder

Judiciário; e Tertius – O que prescreve, tanto na esfera administrativa quando na judicial, o devido processo legal, com os meios e recursos a ele inerentes.

Apesar da relevância da renomada doutrina exposta alhures, esta corrente não é a majoritária. Como já salientado anteriormente, não se sustenta a ideia de que a jurisdição seja exclusiva e concentrada no Poder Judiciário, visto que o ordenamento jurídico pátrio reconhece outros instrumentos de natureza jurisdicional, como a arbitragem, a conciliação e a mediação, conforme previsto no art. 3º do Código de Processo Civil.

Sustentar o monopólio do Poder Judiciário configura uma leitura isolada do inciso XXXV do art. 5º da CRFB. É imprescindível, portanto, realizar uma interpretação sistemática e sociológica do texto constitucional, o que autoriza a possibilidade da desjudicialização da execução fiscal (Bianchini, Maciel, 2024, p.7).

Para afastar eventuais questionamentos, mister destacar que a CRFB jamais instituiu o monopólio da jurisdição pelo Poder Judiciário, que exerce essa função de forma prioritária, mas não exclusiva. Como exemplo, pode-se citar o art. 52, X, da Magna Carta, que atribui ao Senado Federal a competência para processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade por eles cometidos (Bianchini, Maciel, 2024, p.7).

Ademais, a possibilidade de realizar a execução fiscal pela esfera administrativa não compromete o direito de acesso ao Poder Judiciário, conforme assegurado pelo art. 5º, XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil, permanecendo ao jurisdicionado a faculdade de recorrer a essa via sempre que surgir eventual controvérsia (Theodoro Júnior, 2020, p.477).

Embora, em um primeiro momento, a cláusula da inafastabilidade da jurisdição possa aparentar contradição em relação ao movimento de desjudicialização, o que se constata, na realidade, é uma relação de complementaridade entre ambos os institutos. Isso porque, se o princípio do acesso à justiça assegura a todos o direito a uma tutela jurisdicional célere, justa e efetiva, e tal direito não vem sendo plenamente concretizado, a desjudicialização aparece como instrumento apto a garantir a efetividade da justiça (Da Silva, 2019, p.39).

A ideia não se trata de restringir o acesso ao Judiciário, mas sim ampliar as formas de exercício da jurisdição. Se houvesse, de fato, impedimento ao acesso judicial, a norma

estaria viciada por evidente inconstitucionalidade — o que não se verifica no caso (Bianchini, Maciel, 2024, p.8).

Todavia, ao resguardar a possibilidade de impugnação perante o Judiciário, asseguram-se a plena observância do art. 5º, XXXV, da CRFB e do art. 3º do CPC, razão pela qual não se sustenta a alegação de inconstitucionalidade dessa modalidade procedimental (Bianchini, Maciel, 2024, p.8), como sustentado por Brito Machado e Sacha Calmon, ou mesmo pelo AMB.

Em adição, forçoso pontuar ainda que uma das características essenciais do Poder Judiciário é a própria inércia, na medida em que sua atuação somente se dá mediante provocação de uma parte. Assim, ao restringir a execução fiscal exclusivamente à esfera judicial, impor-se-ia, em certa medida, um dever de atuação *ex officio* ao Juiz, o que representaria uma inversão da lógica que rege a função jurisdicional (Bianchini, Maciel, 2024, p.9).

Outro ponto trazido à baila quanto o assunto é desjudicialização é a possível parcialidade dos agentes da administração. No entanto, a maior parte da doutrina discorda desta visão.

Já existem procedimentos de execução extrajudicial atualmente vigentes, como o quanto previsto no Decreto-Lei 70/66, que criou a figura do agente fiduciário, que, por obrigação legal, deve ser imparcial, e nem por esta razão questiona-se sua legalidade.

O DL 70/66 prevê que, caso as partes tenham fundadas razões para colocarem em dúvida a imparcialidade e idoneidade do agente fiduciário eleito no contrato hipotecário, caso não seja pactuado acordo entre o credor e devedor para substituí-lo, qualquer dos dois polos envolvidos poderá solicitar à Justiça a sua destituição.

Nesse sentido, não por acaso, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Tema 249, RE 627.106/PR, reconheceu a constitucionalidade do procedimento de execução extrajudicial previsto no Decreto-Lei (DL) nº 70/1966, reforçando a legitimidade de mecanismos de desjudicialização.

Assim restou o entendimento esposado no precedente vinculante acima citado, de Relatoria do Ministro Dias Toffoli: “É constitucional, pois foi devidamente recepcionado pela Constituição Federal de 1988, o procedimento de execução extrajudicial, previsto no Decreto-lei nº 70/66” (STF, 2021).

Cumpra salientar que não se pretende conferir caráter absoluto aos atos praticados pelo agente de execução no âmbito da execução extrajudicial. O agente envolvido no procedimento seria obrigado a exercer sua função imparcialmente, assegurando-se que os atos de constrição fossem realizados de forma correta, livre de quaisquer influxos (Teixeira, 2022, p.62).

Importante ressaltar também que o agente público, caso abuse de suas prerrogativas dentro do procedimento extrajudicial, deve responder por seus atos, bem como pelas consequências destes, caso haja ilegalidade em sua conduta.

Tais atos, por óbvio, permanecem sujeitos ao controle judicial, seja para questionar o agente público envolvido, seja para questionar a legalidade do crédito tributário, desde que provocados pelas partes, de modo que não se configura qualquer afronta ao direito de acesso ao Poder Judiciário, tampouco a supressão dessa garantia constitucional.

De fato, subsiste certa resistência à adoção da execução fiscal em sede extrajudicial/administrativa, sobretudo em razão desta alegada ausência de imparcialidade na atuação dos agentes da Administração. Todavia, tal objeção mostra-se mitigada diante da preservação da garantia de acesso ao Poder Judiciário, sempre que retirado de sua inércia natural, o que assegura o controle jurisdicional e afasta quaisquer eventuais afrontas às garantias constitucionais dos contribuintes.

Outrossim, uma das possíveis consequências mais paradoxais da desjudicialização é a possibilidade de aumentar o número de processos judiciais depois que os procedimentos extrajudiciais são finalizados. Esse acontecimento, que pode ser chamado de "judicialização de segunda ordem", vai contra o objetivo principal da desjudicialização, que é aliviar a carga de trabalho do Poder Judiciário (Guerra, 2025, p.12).

A mudança de processos judiciais para ambientes que não oferecem as mesmas garantias de segurança legal pode gerar um efeito contrário, fazendo com que os problemas voltem para a justiça em um segundo momento. Nesses casos, a situação pode ser ainda mais complicada por causa da falta de segurança gerada pelas ações realizadas fora do judiciário (Watanabe, 2011, p.87).

Tal efeito paradoxal pode se manifestar em momentos diversos. Podem existir dúvidas sobre a legalidade dos processos fora da justiça, como problemas de competência,

falhas no procedimento ou não cumprimento das exigências da lei. Outro ponto é quando o teor dos atos realizados é contestado, com alegações de fraude, simulação, erro ou coação. Mais um questionamento surge com os litígios envolvendo a eficácia dos atos extrajudiciais em relação a pessoas que não participaram do procedimento original, podendo acarretar em consequências graves (Guerra, 2025, p.12).

Esses novos questionamentos na justiça não só podem eliminar os inegáveis benefícios de rapidez que a desjudicialização buscava, mas também podem criar uma situação de maior insegurança e lentidão do que o sistema judicial por si só (Silva, 2008, p.178).

A desjudicialização feita de forma errada pode causar problemas que vão além da área jurídica, atingindo também o lado financeiro e social da sociedade. Na economia, os gastos extras que surgem da falta de segurança jurídica são consideráveis. A necessidade de levar para a justiça, mais tarde, procedimentos feitos fora dela, gera custos em dobro para as partes, visto que elas acabam pagando tanto pelos gastos do processo extrajudicial quanto pelas taxas e eventuais honorários do novo processo na justiça (Ribeiro, 2013, p.193).

Esse gasto duplicado é especialmente ruim em um cenário de recursos limitados, como no Brasil, e se torna um desperdício geral que vai contra a busca por eficiência que motivou, desde o início, o movimento da desjudicialização (Guerra, 2025, p. 13).

Em adição, fora os custos financeiros diretos, existem custos indiretos relacionados à insegurança jurídica decorrente. A falta de garantia sobre a estabilidade e a validade dos procedimentos feitos fora do sistema judicial, por entidades que não têm essa autoridade, cria custos extras. Isso inclui a necessidade de guardar dinheiro para possíveis problemas legais, adquirir seguros e fazer diligências complementares (Campilongo, 2014, p.127)

Na esfera social, as consequências também são significativas. A falta de segurança jurídica atinge diretamente a confiança das pessoas no sistema de justiça e causa instabilidade nas relações sociais (Guerra, 2025, p. 13). Uma desjudicialização feita de forma incorreta pode dar a impressão de que os problemas foram resolvidos, mas na realidade, ela apenas adia os conflitos e gera novas causas de insegurança e falta de confiança no sistema de justiça (Loureiro, 2017, p.214).

Essa diminuição da confiança nas instituições é especialmente séria quando levamos em conta o papel fundamental da segurança jurídica para o bom funcionamento de um Estado Democrático de Direito, sendo a segurança jurídica não é só um valor útil para o sistema legal, mas um pilar essencial do Estado de Direito. Quando ela enfraquece, a credibilidade das instituições e a confiança das pessoas na justiça são prejudicadas (Mancuso, 2015, p.241).

Ressalte-se, contudo, que se efetuada de forma correta, tais possíveis problemas possuem chances mínimas de ocorrerem de fato.

4. A CRISE DA EFETIVIDADE NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: A MOROSIDADE PROCESSUAL PROVOCADA PELAS EXECUÇÕES FISCAIS

Neste tópico, será abordada, de forma ampla, a crise causada por parte das Execuções fiscais no Judiciário do Brasil, tratando acerca da ineficiência da cobrança judicial do crédito tributário, bem como a morosidade e congestionamento processual decorrentes do referido procedimento.

Também serão abordadas as consequências para os contribuintes, a posição jurisprudencial sobre o tema, bem como posicionamentos da doutrina.

Primeiramente, digno de nota que o cenário fiscal do Brasil hodierno demanda a análise de dados históricos e contemporâneos, com o intuito de avaliar a efetividade da legislação vigente, assim como o funcionamento prático relacionado à dívida ativa.

Através da coleta e interpretação de dados estatísticos, torna-se possível problematizar a evolução dessas informações ao longo do tempo, além de podermos identificar os possíveis fatores que influenciam determinados dados preocupantes em relação ao cenário fiscal do país (Borges; Palma, 2022, p.3).

Os principais métodos de condução governamental e suas decorrentes transformações exercem impacto direto na estrutura do aparato estatal e nas diretrizes governamentais implementadas. A gestão governamental brasileira experimentou significativas alterações com o passar do tempo, e desde a era imperial e da Primeira República é visível um poder público primordialmente baseado no patrimonialismo, demonstrado na sociedade dominada por elites, avançando para um padrão formalista evidenciado no governo Vargas e na ditadura militar, chegando ao ápice na proposta de implementação de uma administração orientada para resultados com a reforma administrativa iniciada no ano de 1995 (Monteiro; Ramos, 2022, p.2).

Essas mudanças foram percebidas em todas as esferas do Poder Público, abrangendo o Judiciário, que demorou a se ajustar às aspirações que impulsionaram modificações profundas na mentalidade conservadora e burocrática que dominava a esfera pública (Monteiro; Ramos, 2022, p.2).

Visando propiciar mudanças neste cenário, no ano de 2004, o Banco Mundial concluiu e publicou o Relatório nº 32789-BR, a respeito do Poder Judiciário brasileiro, procurando identificar os problemas principais que deveriam ser superados no país.

Após a devida pesquisa, o Banco constatou que a quantia monetária destinada aos tribunais brasileiros era alta, com volumosos investimentos em infraestrutura, equipamentos e pessoal, além de ter observado uma crescente diminuição da intervenção política nessa esfera. De igual maneira, o Banco notou que os magistrados brasileiros processam um número, segundo a entidade, muito grande de ações por Juiz (Monteiro; Ramos, 2022, p.3).

Ademais, foram identificados cinco principais fatores de crise no Judiciário, dentre eles, destacaram-se as execuções fiscais, que aumentam de modo expressivo o congestionamento processual, decorrente da elevação do quantitativo de processos em curso e, como consequência, de processos não solucionados.

Segundo o relatório, tal aumento de demandas judiciais esteve grandemente concentrada em processos de menor complexidade jurídica (como as execuções fiscais simples), ocupando um tempo exacerbado dos magistrados, e tornando ainda mais morosa a resposta judicial a problemas complexos dos jurisdicionados, que de fato necessitam de uma maior atenção (Monteiro; Ramos, 2022, p.3).

Não por outra razão, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir de 2004, passou a produzir anualmente o importantíssimo Relatório Justiça em Números, com estatísticas oficiais do Judiciário brasileiro. O relatório detalha inúmeras informações externas e internas dos Tribunais, sendo utilizado como parâmetro para analisar a evolução (ou não) de toda a Justiça do país ao longo dos anos.

Os referidos relatórios apontavam, desde 2004, um panorama preocupante no Judiciário brasileiro, onde quase um terço dos processos pendentes na Justiça são execuções fiscais, além de mais da metade das execuções em aberto (CNJ, 2024, p.22). Ainda conforme os dados do CNJ, o tempo médio de tramitação de uma execução fiscal baixada é de sete anos e nove meses, o triplo do tempo médio global dos processos baixados (CNJ, 2024, p.22).

Para tentar combater este cenário desafiador, o CNJ optou pela adoção de medidas diversas sobre a matéria. Foram realizadas inúmeras portarias em conjunto com Tribunais e procuradorias de todo o país, além de resoluções diversas e acordos

técnicos, como por exemplo: Portaria Conjunta 7/2023, Portaria Conjunta 8/2023, ACT 24/2023, Resolução 547/2024 (uma das mais importantes), Portaria Conjunta 5/2024 e ACT 76/2024.

Essas medidas foram amplamente adotadas pelo CNJ para tentar reduzir o maior número possível de execuções fiscais, e estima-se, segundo o próprio Conselho, que mais de três milhões de processos executivos sejam extintos como consequência direta destas novas políticas implementadas (CNJ, 2024, p.23). Fato é que o panorama atual continua grave, necessitando de medidas ainda mais energéticas, que talvez não possam vir do CNJ, como veremos mais tarde neste trabalho.

O procedimento empregado pela Lei nº 6.830/80 e pela aplicação subsidiária do CPC, são dois dos principais problemas responsáveis por contribuir para a insatisfação dos créditos tributários, e para a atual taxa de congestionamento das execuções fiscais nos tribunais pátrios, principalmente em nível estadual, além, é claro, de problemas intrínsecos aos meios de defesa dos contribuintes executados e da excessiva formalidade que reveste os feitos executivos (Borges; Palma, 2022, p.7).

Os diversos problemas acabam por fulminar a efetividade da prestação jurisdicional nos mais diferentes níveis do Judiciário, criando um cenário de desconfiança da população, e, claro, de morosidade, acabando por arrastar por anos processos judiciais de relevância para os jurisdicionados.

Por tais motivos, existe o debate no país acerca da eficácia do serviço jurisdicional, principalmente no que se refere ao ramo judiciário. Consoante o CNJ, houve um aumento progressivo de demandas que sobrecarregam essa instância, sendo perceptível um volume grande de ações em andamento, tanto em fase de cognição quanto em fase executória, além de um aumento expressivo na carga de trabalho dos Juízes, em âmbito nacional.

Para explicitar o que foi dito acima, mostrando que tal problema de sobrecarga vem sendo formado ao longo do tempo, segundo o já citado relatório “Justiça em Números” (CNJ, 2020), disponibilizado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, evidenciou-se que, há anos, o número de demandas ajuizadas é maior que o número de demandas que terminaram.

Em 2013, foram 28,3 milhões de novas ações, enquanto 27,6 milhões foram encerradas. Em média, naquele ano, cada magistrado do país julgou 1.564 ações, o

que demonstra, há tempos, a busca excessiva, e muitas vezes desnecessária, pelo Judiciário.

A doutrina entende ser possível afirmar que vivemos em uma “cultura da sentença”, onde há uma inversão no caminho natural da solução de conflitos, já que pouco ou não se busca a resolução destas controvérsias fora do Judiciário, de modo que se invoca o Estado-Juiz para a situações cotidianas e triviais, que poderiam ser resolvidas por meios diversos (Watanabe, 2016). Ao se abordar o procedimento executório, o cenário torna-se ainda mais alarmante, visto que tais demandas constituem a maior parte dos casos em tramitação no Brasil.

Examinando novamente o relatório "Justiça em Números", edição de 2020 (CNJ, 2020), verificou-se a existência de 77 milhões de processos aguardando solução, sendo que 55,8% dessa quantia referiam-se às execuções fiscais pendentes.

Diante disso, resta cristalino que os magistrados desperdiçam considerável tempo executando atividades em feitos executivos que poderiam (e deveriam) ser fora do Judiciário, aliviando a situação alarmante em que se encontra tal instância, e tornando, desta forma, a prestação jurisdicional mais efetiva à população como um todo.

Nesse sentido, é importante frisar que os Juízes - e consequentemente a população - também são diretamente afetados pela ineficiência dos feitos executivos. Atualmente, para se ter uma ideia, como explicitam os dados de 2025 (CNJ, 2025, p.24), corroborando com o antigo relatório do Banco Mundial, em média, cada Juiz togado no Brasil teve adicionada a sua tutela a quantidade de 2.103 novos processos, somente no ano de 2024, o que corresponde a uma média 8,4 vezes maior que a média Europeia.

Em adição, o Brasil possui cerca de 9 (nove) magistrados para cada cem mil habitantes, enquanto que a média europeia, consoante os dados do CNJ de 2025 (CNJ, 2025), é de 18 (dezoito) magistrados para cada cem mil habitantes.

Ou seja, o Brasil possui, em média, cerca de metade dos Juízes por cada cem mil habitantes em relação aos países Europeus, enquanto que estes mesmos Juízes são sobrecarregados com um acervo processual dezenas de vezes maior, em comparação com o velho continente.

Para termos uma maior noção, vejamos um quadro comparativo sobre o tema abordado:

Figura 1 – Quadro comparativo de magistrados entre Brasil e Europa

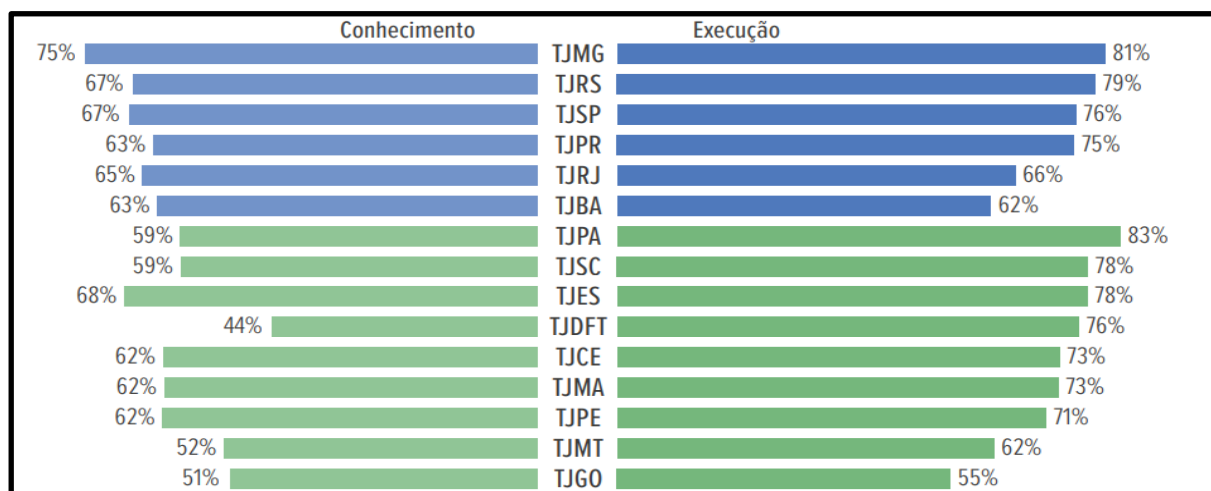
Indicadores por Magistrados(as)			
Indicador	Europa	Brasil	Diferença
Magistrados(as) por cem mil habitantes	18	9	0,5 x
Casos Novos por Magistrado(a)	249	2.103	8,4 x
Casos Pendentes por Magistrado(a)	145	4.300	29,7 x
Processos Baixados por Magistrado(a)	252	2.389	9,5 x

Fonte: CNJ (2025, p.24)

Percebe-se que existe uma clara sobrecarga sobre os magistrados, que é piorada ainda mais com a judicialização dos feitos executivos. Em adição a esta quantidade de processos sob tutela dos magistrados brasileiros, as execuções fiscais representam aproximadamente 26% do total de casos pendentes na Justiça, e 52% das execuções pendentes do Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de cerca de 73,8%.

Em outras palavras, a cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2024, apenas 26 foram baixados (CNJ, 2025, p.260). No TJBA, a taxa de congestionamento, no ano de 2024, foi reduzida para 63% (CNJ, 2025, p.327), abaixo da média dos tribunais estaduais, embora ainda elevada.

O CNJ realizou uma comparação gráfica entre a taxa de congestionamento das execuções (nos tribunais de médio e grande porte), em comparação com os processos de conhecimento:

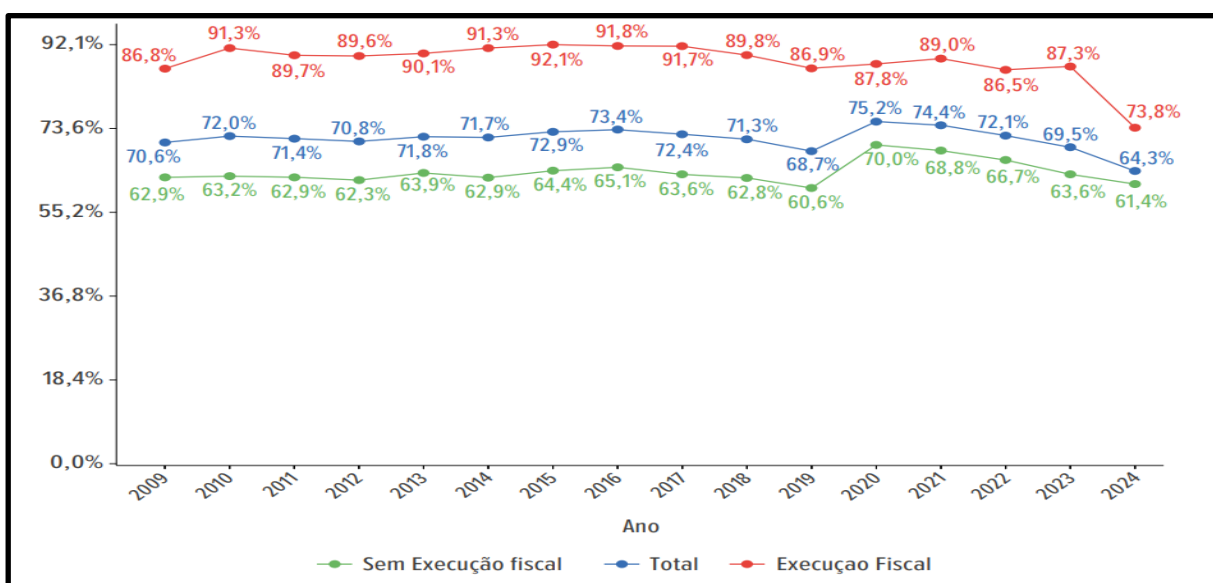
Figura 2 – Taxa de congestionamento nas fases de execução e conhecimento na 1ª instância

Fonte: CNJ (2025, p.327)

Extraí-se, da análise do gráfico acima, que a taxa de congestionamento dos processos executivos é quase sempre muito superior, se comparada com os processos de conhecimento.

Ainda é digno de nota o efeito provocado pela execução da dívida nos indicadores de morosidade, visto que, se excluídos tais processos e conservando-se todas as demais cobranças judiciais em trâmite no Brasil, a taxa de congestionamento reduz consideravelmente. Vejamos quadro comparativo:

Figura 3 – Histórico do impacto da execução fiscal no congestionamento dos TJs



Fonte: CNJ (2025, p.329)

Felizmente, com a implementação das novas medidas e criação de normas por parte do CNJ (como a Resolução 547/2024, que será abordada em breve), do legislativo (LC 208/2024) e dos Tribunais (Termos de cooperação), além de uma mudança de posicionamento na jurisprudência das Cortes, os dados relativos às execuções fiscais vêm melhorando nos últimos anos.

Nesse toar, a principal mudança na jurisprudência se deu no final de 2023, quando a Suprema Corte finalizou a apreciação do Tema 1184 (RE nº 1.355.208, STF, 2023) de Repercussão Geral, fixando a possibilidade de restrição do ajuizamento e da continuidade de execuções fiscais por parte da Fazenda Pública, em harmonia com os princípios da eficiência e da razoável duração do processo. Vejamos a ementa do precedente vinculante:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: POSTERIOR AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 591 .033 (TEMA N. 109). INEXISTÊNCIA DE DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTOS EXPOSTOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE DO TEMA N. 109 DA REPERCUSSÃO GERAL: INAPLICABILIDADE PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE POSSIBILITOU PROTESTO DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

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

2. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear as práticas administrativas e financeiras na busca do atendimento do interesse público. Gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida.

3. O acolhimento de outros meios de satisfação de créditos do ente público é previsto na legislação vigente, podendo a pessoa federada valer-se de meios administrativos para obter a satisfação do que lhe é devido. 4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento com proposta da seguinte tese com repercussão geral: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa”.

(STF - RE: 1355208 SC, Relator.: Min . CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 19/12/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-04-2024 PUBLIC 02-04-2024)

In casu, um município do interior do Estado de Santa Catarina ajuizou uma execução fiscal contra uma empresa, e como o valor executado era inferior a 1 salário-mínimo, o magistrado responsável prolatou sentença extinguindo a execução, sob o argumento de ausência de interesse de agir, com fundamento no art. 2º, II, da Lei estadual nº 14.266/2007, que prevê a extinção nesses casos.

O Município interpôs recurso extraordinário, alegando que a decisão contrariou o entendimento consolidado pelo STF no Tema 109 (RE 591033). A Suprema Corte, contudo, entendeu que, na ocasião da fixação do Tema 109, o Poder Público só teria a sua disposição a instauração da execução como recurso para exigir a quitação do débito.

Com a chegada de novas leis, após a fixação do Tema 109, que passaram a permitir o protesto das dívidas e outras alternativas, o Pretório Excelso entendeu que faltou interesse de agir ao município, visto que o protesto, por exemplo, é uma forma de solução não judicial muito mais eficiente nos casos em que não haja demonstração

da viabilidade da cobrança, e principalmente, de proporção e razoabilidade pela cobrança judicial, visto que não é razoável ajuizar uma execução fiscal para cobrança de valores ínfimos, como no caso paradigma.

O magistrado não deve ser compelido a movimentar a máquina do Poder Judiciário quando existirem caminhos alternativos - aqui rememore-se - bem mais viáveis. O acionamento da máquina pública não é um ônus só para o contribuinte, mas para a própria agilidade e efetividade da Justiça, razão pela qual o valor mínimo do débito para justificar a mobilização da Justiça deve ser razoável e proporcional. Este foi o *ratio decidendi* por trás do precedente vinculante do STF.

No que tange o âmbito administrativo, o CNJ aprovou, no dia 20 de fevereiro de 2024, a Resolução nº 547/2024, firmando diretrizes obrigatórias para a cobrança da dívida ativa, exigindo, como principal ponto, a realização de diligências extrajudiciais anteriores ao ajuizamento de execuções fiscais por parte do fisco. A referida Resolução impôs ainda, a partir deste ano de 2025, a obrigatoriedade de qualificação mínima dos devedores, como a inclusão do CPF dos executados, como condição para o recebimento das ações pelos magistrados (CNM, 2025, p.5).

A supracitada resolução representa um grande divisor de águas no modelo tradicional de cobrança dos créditos tributários de forma judicial. Ao definir, de forma clara e obrigatória, que nenhuma nova execução fiscal pode ser proposta sem a prévia tentativa de conciliação e protesto do débito, a medida do CNJ confere caráter obrigatório à utilização de meios extrajudiciais de cobrança antes da judicialização, sendo irrelevante o valor do crédito exequendo, vide arts. 2º e 3º (CNM, 2025, p.7):

Art. 2º O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.

§ 1º A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.

§ 2º A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa.

§ 3º Presume-se cumprido o disposto nos §§ 1º e 2º quando a providência estiver prevista em ato normativo do ente exequente.

Art. 3º O ajuizamento da execução fiscal dependerá, ainda, de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

Parágrafo único. Pode ser dispensada a exigência do protesto nas seguintes hipóteses, sem prejuízo de outras, conforme análise do juiz no caso concreto:

I – comunicação 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 (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, I);

II – existência da averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, II); ou

III – indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.

IV – a inclusão do crédito inscrito em dívida ativa no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) de que trata a Lei nº 10.522/2002. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

Além de estabelecer tais limitações para o ajuizamento de novos processos executivos, a resolução estabelece, em seu art. 1º, critérios para a extinção de execuções fiscais já ajuizadas, notadamente aquelas cujo valor seja inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), quando frustrada a citação do polo passivo ou a satisfação do crédito, pelo período maior que um ano (CNM, 2025, p.7). Para melhor compreensão, vejamos o art. 1º:

Art. 1º - É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

§ 1º Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

§ 2º Para aferição do valor previsto no § 1º, em cada caso concreto, deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado.

§ 3º O disposto no § 1º não impede nova propositura da execução fiscal se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição.

§ 4º Na hipótese do § 3º, o prazo prescricional para nova propositura terá como termo inicial um ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.

§ 5º A Fazenda Pública poderá requerer nos autos a não aplicação, por até 90 (noventa) dias, do § 1º deste artigo, caso demonstre que, dentro desse prazo, poderá localizar bens do devedor.

O resultado direto de tais exigências é a consolidação de um cenário de forte restrição à judicialização das execuções fiscais, seja em relação aos novos processos, pelas exigências cumulativas dos arts. 2º e 3º, seja quanto aos processos já em curso, que podem ser extintos com base no art. 1º do conjunto normativo acima esposado.

Essa restrição, lado outro, não pode ser vista como uma espécie de cerceamento do poder público, o que acarretaria ilegalidade, mas sim como um incentivo para a Administração racionalizar a cobrança e adotar práticas mais modernas, eficazes e menos onerosas aos cofres públicos, ou mesmo aos contribuintes (CNM, 2025, p.7).

Fazendo uma análise pessoal e crítica, o STF, ao firmar o entendimento explicitado, e o CNJ, ao editar a Resolução nº 547/2024, criaram, ao meu sentir, as duas pontas da ponte que conduz o sistema brasileiro de cobrança fiscal da execução judicial ineficaz para um modelo de execução cada vez mais administrativa. Esses instrumentos, embora atuem em esferas distintas, servem como um marco de transição, cuja análise revela intenções e consequências profundas.

O ponto mais relevante do *decisum* do Supremo não é a extinção em si, mas o reconhecimento oficial, pela mais alta corte do Brasil, de que a ineficiência da cobrança judicial configura um óbice ao próprio interesse de agir. O STF, na prática, instrumentalizou o Princípio da Eficiência (art. 37 da CF/88) para atuar como um filtro processual.

Criticamente, a decisão expõe a falência do modelo atual, onde o Judiciário assume que a máquina processual não é o instrumento adequado para a cobrança de pequenas dívidas. Ao permitir a extinção, o STF não apenas desafoga o acervo, mas também empurra o problema de volta para a Administração Pública, obrigando-a a desenvolver métodos de cobrança internos e extrajudiciais para reaver esses créditos.

Este tema funciona, portanto, como uma válvula de segurança e um mandado implícito à Fazenda: a Justiça não mais tolerará ser o depósito de milhões de ações inviáveis. Essa postura jurisdicional é crucial para legitimar o passo seguinte, que seria a execução extrajudicial.

No que tange à resolução 547/2024, esta é o elemento prático e coercitivo desta transição. O CNJ, exercendo sua função de gestão da política judiciária, age preventivamente, barrando a porta de entrada dos tribunais para as ações que já se provaram ineficazes.

Há uma atitude positiva de ambos, que reside na coragem de inverter a lógica processual, na qual a execução judicial deixa de ser a regra e passa a ser a exceção, reservada apenas aos casos em que a Fazenda demonstrou preparo mínimo e exauriu as vias administrativas/extrajudiciais, como o protesto e a conciliação.

Contudo, embora possua forte poder de indução, a Resolução não substitui a necessidade de uma lei federal que institua formalmente o rito da Execução Administrativa. Ela é, em essência, uma obrigação de fazer imposta às Procuradorias, forçando-as a adotar, de imediato, as práticas que seriam a base de um futuro modelo administrativo.

Feita esta análise pessoal, retornemos aos dispositivos legais criados para solucionar o cenário em que se encontrava o Judiciário.

Nesse diapasão, visando reforçar os instrumentos à disposição dos entes públicos, foi editada a Lei Complementar (LC) 208/2024, que alterou o art. 174 do CTN para incluir o protesto da certidão de dívida ativa como causa legal de interrupção da prescrição tributária, marcando mais um essencial avanço, pois confere maior segurança jurídica e amplia o tempo útil para a recuperação dos créditos inscritos, que frequentemente terminam prescritos (CNM, 2025, p.4).

Diante deste novo cenário, a via extrajudicial assume papel central, por não apenas anteceder (obrigatoriamente) a judicialização das execuções, como requisito legal, mas de igual maneira, por oferecer maiores índices de recuperação do crédito exequendo.

Com as possibilidades de protesto da CDA nos cartórios, os programas de conciliação fiscal, a comunicação com cadastros de inadimplentes, a transação tributária e as plataformas eletrônicas de cobrança, a Fazenda passa a deter instrumentos diversos que, além de comprovadamente menos custosos, podem ser mais eficazes para todos os envolvidos (CNM, 2025, p.8).

Outrossim, malgrado se possa formular críticas às variadas exigências impostas por parte do CNJ e à possível rigidez das condições para o ajuizamento, resta cristalino que as novas diretrizes militam em favor da adoção de soluções estruturantes e, potencialmente, podem conduzir ao aumento da arrecadação, desde que observadas as diretrizes legais e investindo os entes nas medidas de qualificação de sua dívida ativa (CNM, 2025, p.8).

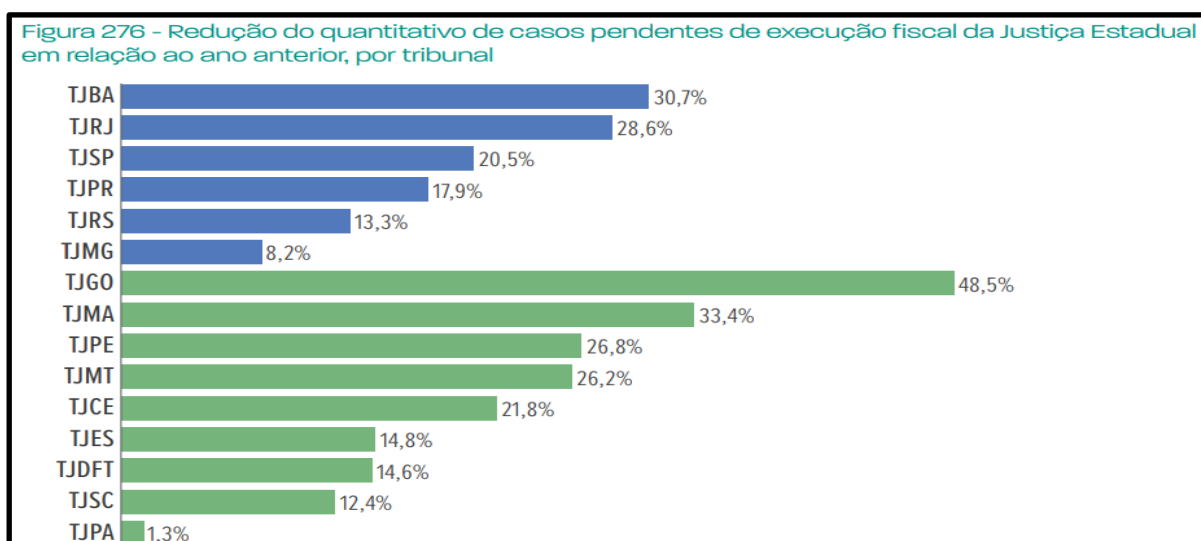
O ganho de eficiência com as medidas acima é refletido nos números. Conforme o último Justiça em Números, divulgado pelo CNJ neste ano de 2025 (relativo ao ano de 2024), o índice de sobrecarga processual nas execuções fiscais permaneceu em níveis constantes ao longo dos anos, até 2023, exibindo uma queda expressiva de -

14,5 pontos percentuais em 2024, atingindo 73,8% (CNJ, 2025, p.329), que apesar de ainda ser muito grande, demonstrou melhora significativa.

De maneira similar, os números apontam para uma significativa redução no quantitativo de casos pendentes de execução fiscal da Justiça Estadual em relação ao ano anterior. Em certos casos como no Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, que obteve a maior melhora, a redução chegou ao patamar de 58%, enquanto que a média dos tribunais estaduais foi de 21,4%.

Vejamos a redução, nas cortes classificadas pelo CNJ como de grande e médio porte:

Figura 3 – Redução do quantitativo de execuções fiscais pendentes na Justiça Estadual em relação ao ano anterior, por Tribunal



Fonte: CNJ (2025, p.331)

Isto posto, percebe-se que este capítulo, ao abordar a crise da efetividade na prestação jurisdicional brasileira, estabeleceu um diagnóstico inequívoco: as Execuções Fiscais são o principal vetor de morosidade e congestionamento do Poder Judiciário.

Portanto, a morosidade causada pelas execuções fiscais exige uma resposta que não pode mais depender da lenta capacidade de julgamento dos tribunais. As medidas jurisprudenciais e regulamentares recentes sinalizam o fim da tolerância com a judicialização irrefletida, obrigando os entes federados a migrarem para um modelo de cobrança mais célere e eficaz, que debateremos a frente.

4.1 A INEFICIÊNCIA DA COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA

Após percebermos o cenário em que se encontra o Judiciário brasileiro, mister tomarmos ciência de quão (in)eficientes são, de fato, as execuções fiscais.

Ab initio, imperioso reconhecermos que o insucesso das execuções fiscais decorre, em larga medida, de problemas estruturais relacionados à qualidade dos cadastros fiscais e à identificação incorreta dos devedores por parte da administração. Não é incomum uma execução ser ajuizada contra contribuinte que sequer é devedor ou responsável legal pelos débitos, ou então, sem informações necessárias que permitam o seu efetivo acompanhamento ou identificação (como endereço atualizado, CPF ou CNPJ válidos) (CNM, 2025, p.8).

Nota-se que a ineficiência das procuradorias nas cobranças judicializadas tem incentivado a omissão no pagamento dos débitos pelos contribuintes, tornando cada vez maior o número de créditos tributários inscritos em dívida ativa e inadimplentes (Monteiro; Ramos, 2022, p.3).

Nessa linha de raciocínio, em estudo publicado em 2012 acerca das execuções, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, foi estimado o valor de R\$ 4.685,39 (quatro mil seiscentos e oitenta e cinco reais e trinta e nove centavos) como custo médio de um processo de execução fiscal na Justiça Federal, que, se atualizado pelo índice INPC até o mês de outubro de 2025, consolida um montante de cerca de dez mil reais como custo médio unitário de uma execução.

Em relação ao desempenho das execuções de dívida ativa da União, promovidas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o IPEA publicou uma nota técnica sobre o assunto, segundo a qual ficou constatado que o valor médio cobrado nas ações movidas, a época (2012), era de R\$ 26.303,25 (vinte e seis mil, trezentos e três reais e vinte e cinco centavos) e o tempo médio de tramitação dessas execuções era de 09 (nove) anos, 09 (nove) meses e 16 (dezesseis) dias (IPEA, 2012), uma ineficiência flagrante.

Mais recentemente, em 2023, o então procurador-geral adjunto de gestão da Dívida Ativa da União e do FGTS, João Grognet, afirmou que cada execução fiscal ajuizada na Justiça Federal, em média, custava cerca de vinte mil reais, razão pela qual a

PGFN editou a Portaria Conjunta nº 7, de 2023, prevendo a extinção de cerca de oitenta e cinco mil execuções com baixas chances de êxito (Olivon, 2024).

Por sua vez, no cenário Estadual, o Estado da Bahia possui uma dívida ativa crescente, sendo que o montante de dívida ativa tributária em 2021 chegou a mais de R\$ 21 bilhões, ao passo que no final do ano de 2017, as cifras chegavam em R\$ 16 bilhões, o que perfaz um aumento de cerca de 7 a 9% por ano (Monteiro; Ramos, 2022, p.4).

Outro dado que assusta, relativo aos anos de 2017 a 2021, é o percentual arrecadado da dívida ativa tributária do Estado. O valor varia entre o mínimo de 0,98, e o máximo, de 2,47%, alcançado em 2019 (Monteiro; Ramos, 2022, p.4), demonstrando a ineficácia, dos métodos adotados por parte da administração para recuperação do crédito tributário. No ano de 2024, esse percentual ficou no patamar de cerca de 1,16%, com uma dívida ativa tributária de cerca de 36 (trinta e seis) bilhões (Sefaz, 2024).

Vejamos um gráfico a respeito, até o ano de 2021:

Figura 4 – Percentual arrecadado da dívida ativa da Bahia, de 2017 a 2021

DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA NO ESTADO DA BAHIA	2017	2018	2019	2020	2021
Estoque (em R\$ bilhões)	16	17	18	20	21
Elevação Anual	8,92%	7,27%	7,38%	7,12%	7,69%
Relação Dívida Ativa Tributária x Orçamento Estadual	35,87%	37,94%	38,22%	-	-
Percentual Arrecadado	1,55%	1,97%	2,47%	0,98%	1,13%

Fonte: Monteiro; Ramos (2022, p.4)

Ainda analisando os dados baianos, conforme informado pela PGE/BA, o índice de recuperação de valores através da execução fiscal, até o ano de 2021, não superava 3% (três por cento), não obstante a monta elevada dos valores perseguidos.

O indicativo, quando comparado ao número de execuções fiscais ajuizadas no ano, multiplicado pelo custo unitário de cada processo judicializado, girava, no ano de 2021, em torno de R\$ 9.527,94 (nove mil quinhentos e vinte e sete reais e noventa e quatro centavos) (Monteiro; Ramos, 2022, p.4). Ou seja, um resultado inferior ao custo da cobrança.

Analisando comparativamente os dados divulgados por parte do CNJ (CNJ, 2025, p.27), temos resultados expressivos. Uma análise entre a Execução Fiscal e o Protesto Extrajudicial revela uma discrepância substancial na efetividade da recuperação.

Observando os dados específicos relativos à performance da PGFN, entre 2023 a 2025, temos que os protestos em cartório possibilitaram a recuperação de aproximadamente R\$ 6,1 bilhões em créditos tributários. Este montante representou cerca de 10,48% do valor total que havia sido levado a protesto, enquanto que, no mesmo período, ao confrontar este dado com a efetividade histórica da Execução Fiscal, que era inferior a 2%, observou-se que o protesto, apenas pela quitação direta em cartório (sem contar os acordos subsequentes), alcançou uma taxa de sucesso que é, no mínimo, cinco vezes superior às execuções fiscais tradicionais (CNJ, 2025, p.27).

Na esfera das Procuradorias Estaduais, o resultado melhora. De acordo com o CNJ (CNJ, 2025, p.26), foram protestados, de março de 2024 a junho de 2025, 7,5 milhões de títulos, com um percentual de recuperação de cerca de 25%. O montante total recuperado por meio de protestos foi de R\$ 7,1 bilhões, de março de 2024 a junho de 2025 (CNJ, 2025, p.26).

Por fim, em análise dos dados das Procuradorias Municipais, o resultado consegue ser ainda melhor. Foram apresentados, de março de 2024 a junho de 2025, 6,8 milhões de títulos, com um percentual de recuperação recorde de 30%. Em valores, os municípios recuperaram R\$ 2,6 bilhões neste período, somente via protesto (CNJ, 2025, p.26).

A cobrança pela via cartorária mais que quadruplicou, com muitas prefeituras, que antes utilizavam exclusivamente a via judicial, implementando notificações e protestos em massa de IPTU, ISS e outras dívidas, obtendo sucesso expressivo na cobrança (CNJ, 2025, p.26).

É digno de nota ainda que, conforme as orientações do CNJ e do STF, os entes vêm diminuindo em ritmo surpreendente as execuções fiscais, e como conseqüência lógica, aumentaram significativamente a utilização de protestos como via de recuperação de débitos.

O CNJ pontua ainda que a política de desjudicialização não significou renúncia fiscal, mas sim mudança no regime clássico de cobrança da dívida ativa. Os ganhos financeiros com protestos, em 2024, superam o valor anual típico de arrecadação via execuções fiscais na última década (CNJ, 2025, p.29).

Em que pese uma parte desse montante não seja diretamente atribuível apenas à nova política, visto que envolve transações estimuladas por ela, o órgão reitera o saldo positivo: menos processos e mais dinheiro recuperado (CNJ, 2025, p.29).

Um ponto interessante é que o município de Salvador se tornou exemplo emblemático dessa nova era. A cidade, que se encontrava com um acervo muito grande de processos, foi a primeira a celebrar ato conjunto com o CNJ, o TJBA e o TCM/BA. Como resultado direto, entre 2023 e 2024, a Procuradoria Municipal diminuiu seu acervo de execuções fiscais em cerca de 51%, saindo de um acúmulo de 452 mil processos para 220 mil (CNJ, 2025, p.29), além de ter aumentado a arrecadação em 87%, saindo de R\$ 215 milhões para R\$ 403 milhões (CNJ, 2025, p.29) (PGM, 2024). Isto sem contar, o ganho de eficiência nos demais processos, ainda ativos, que poderão ser analisados com mais calma e com uma visão muito mais estratégica.

Logo, após tais análises, mais do que claro que o trâmite administrativo/extrajudicial da cobrança dos créditos fiscais tem se mostrado mais benéfico à recuperação de ativos do que a propositura de execuções fiscais (Monteiro; Ramos, 2022, p.11).

4.2 INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS À VIA JUDICIAL E USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Um dos principais instrumentos que podem ser utilizados como alternativa à via judicial é o protesto. A possibilidade de protesto de dívidas não é novidade dentro do ordenamento pátrio, tendo sido incluída, em nível Federal, com a Lei nº 9.492/1997 (Brasil, 1997), com a extensão à possibilidade de protesto de certidões de dívida ativa

dos entes federados no ano de 2012 (Brasil, 2012), conforme introdução da Lei nº 12.767/2012 (Bolívar, 2023, p.22).

Interessante destacar que o tema já foi objeto de questionamentos perante o STF, sendo decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.135, oportunidade em que a corte entendeu pela validade do protesto, tendo sido fixada a tese de que o protesto “constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política” (STF, 2018).

Em adição, o STJ, de maneira similar, já enfrentou a controvérsia dos protestos no Recurso Especial de nº 1.895.557, de relatoria do Exmo. Ministro Gurgel de Faria, sedimentando o entendimento que não é obrigatória a prévia manifestação do legislador pelo credor público para que ocorra o protesto da dívida, vejamos a ementa do julgado sob debate:

CIVIL E TRIBUTÁRIO. PROTESTO DE CDA. LEI N. 9.492/1997. NORMA NACIONAL. PLENA EFICÁCIA. ADOÇÃO PELA FAZENDA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. LEI LOCAL AUTORIZATIVA. DESNECESSIDADE.

1. "A Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012" (Tese firmada no Tema n. 777 do STJ).

2. A Lei n. 9.492/1997, por tratar de matéria afeta ao direito civil e comercial, é de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, da CF/1988), sendo, portanto, de caráter nacional, dispensando autorização legislativa local para a sua imediata aplicação pela Fazenda Pública estadual ou municipal.

3. Hipótese em que basta à Fazenda Pública credora atender ao procedimento previsto na própria Lei n. 9.492/1997 para obter o protesto de seu título de crédito (CDA), não havendo necessidade de lei específica do ente tributante que preveja a adoção dessa medida, visto que a citada lei federal (nacional) já é dotada de plena eficácia.

4. O Poder Legislativo de cada ente federativo pode deliberar por restringir a atuação da sua Administração, estabelecendo, por exemplo, condições mínimas de valor e de tempo, para que a CDA seja levada a protesto, sendo certo que, na ausência dessas restrições legais ao protesto, não há óbice para que a Fazenda Pública cobre seu crédito por essa via extrajudicial, que, a toda evidência, é menos grave e onerosa em comparação com o ajuizamento de execução fiscal.

5. Recurso especial provido

Nesse sentido, necessário rememorarmos o quanto debatido em tópico anterior deste trabalho, pois, recentemente, o art. 174 do CTN, que trata acerca da prescrição do crédito tributário, foi alterado com o advento da LC 208/2024, incluindo o protesto da

certidão de dívida ativa como causa legal de interrupção da prescrição tributária, uma segurança jurídica ainda maior ao instituto e ampliando o tempo útil para a recuperação dos créditos inscritos.

Deste modo, o protesto da Certidão de Dívida Ativa perfaz, sem sombras de dúvidas, um importante instrumento alternativo, visto que possibilita a diminuição do ajuizamento de execuções. Outrossim, frise-se que o contribuinte ainda pode discutir o protesto judicialmente ou de forma administrativa, por meio do requerimento de cancelamento da certidão, que deve ser analisado por parte da respectiva Procuradoria do ente (Bolívar, 2023, p.22).

Acerca do protesto no âmbito nacional, desde o longínquo ano de 2012, existe um Termo de Cooperação Técnica firmado entre a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil, dando à possibilidade para a União de enviar títulos para protesto através da Central de Protesto das certidões de dívida ativa e os débitos de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (Monteiro; Ramos, 2022, p.6).

A própria PGFN, afirma que o protesto é um instrumento de cobrança indireta que se mostra extremamente efetivo. A porcentagem de recuperação é consideravelmente maior se comparada com as demais formas diretas de cobrança de débitos, por parte da Fazenda Pública. Desde março de 2013 até outubro de 2015, segundo a PGFN, o percentual de recuperação dos créditos prescritos chegou a superar o patamar de 19% (dezenove por cento), enquanto que o índice das execuções fiscais, em âmbito federal, girou em torno de 1% (um por cento) (Monteiro; Ramos, 2022, p.6).

Segundo a PGE-BA, já no âmbito Estadual, o protesto de dívida ativa tem se mostrado um excelente meio de recuperação de créditos tributários, pretendendo o órgão aumentar ainda mais sua utilização, com a diminuição progressiva do tempo entre a inclusão do débito em dívida ativa e o envio do respectivo título para os cartórios competentes.

Ainda de acordo com o órgão, a inclusão em dívida ativa é feita por parte da SEFAZ-BA, a quem também é atribuída, em sendo o caso, o procedimento de inclusão do nome do inadimplente nos bancos de dados dos órgãos de proteção ao crédito, como o Serasa. Cabe à ala fiscal da PGE a responsabilidade pelo envio das CDAs aos tabelionatos, além da eventual cobrança judicial (Monteiro; Ramos, 2022, p.8).

O valor anteriormente permitido pela legislação baiana para não ajuizamento das execuções era de vinte mil reais, montante máximo autorizado pela Lei Estadual nº 13.729, de julho de 2017 (Bahia, 2017), que também previa a possibilidade de cobrança através de métodos extrajudiciais, incluindo o protesto da CDA e a inscrição em cadastro de inadimplentes (§ 3º, art. 1º).

A referida norma foi reforçada e modificada com o advento da Lei Estadual nº 14.994/2025 (Bahia, 2025), sancionada neste mês de outubro, optando o legislador pelo aumento do valor autorizador, que adotou a nova monta de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) como limite legal.

Tal atualização, há anos necessária, visto a cristalina efetividade dos protestos, demonstra o claro avanço do Estado da Bahia rumo à utilização de instrumentos não judiciais para recuperação do crédito tributário, abandonando, como consequência lógica, o procedimento “padrão” das execuções fiscais judiciais.

Importante esclarecer que, de acordo com a PGE-BA, malgrado seja uma ferramenta muito útil e por vezes eficaz, o protesto nem sempre se mostra como instrumento tão eficiente para os devedores de maior porte, visto que estes possuem em seu próprio patrimônio garantias suficientes para as operações de crédito e, sendo quase que irrelevante um eventual protesto e/ou negativação sofrida, não atrapalhando o regular prosseguimento de suas operações (Monteiro; Ramos, 2022, p.9).

O Estado da Bahia também possui outras formas de cobrança extrajudicial, que estão em fase de implementação e de teste, como por exemplo o acionamento do inadimplente por meio de call centers, além de SMS e *push notifications* no aplicativo SAC Digital (Monteiro; Ramos, 2022, p.9), que podem ser utilizados aliados a demais forma de cobrança.

Retornando para outros meios alternativos extrajudiciais, outra opção seria a transação tributária. Este instrumento foi introduzido no ordenamento brasileiro a partir da conversão da Medida Provisória (MP) nº 899/2019 para a Lei nº 13.988/2020, e segundo a Advocacia Geral da União (AGU), na Exposição de Motivos que embasou a edição da MP nº 899/2019 (EMI nº 00268/2019 ME AGU 20), foi alegado pelo órgão que, além da transação carecer de regulamentação à época, este instrumento também ajuda diretamente no aumento da efetividade da recuperação dos créditos tributários federais, e de igual maneira, estimula a diminuição de execuções fiscais,

resultando em uma economia para a Fazenda Pública e em um aumento da efetividade na atividade de cobrança dos créditos tributários inadimplidos (Souza, 2021, p.115).

A transação possui previsão expressa no Código Tributário Nacional, em seu art. 171, que autoriza a realização, desde que baseada pela lei, entre o sujeito ativo e o sujeito passivo da obrigação tributária, de maneira a terminar o litígio entre as partes e ocasionar a extinção do crédito tributário (Bolívar, 2023, p.24).

Em outras palavras, com base no art. 171 do CTN, a transação é celebrada entre os sujeitos da relação jurídica tributária, desde que permitida por lei, pela autoridade nesta definida e de acordo com os termos estabelecidos nesta legislação. Em adição a exigência de lei autorizando a sua celebração, forçoso que este acordo envolva concessões de ambas as partes, devendo ter como resultado final o término do litígio, que também, como consequência lógica, acarretará na extinção do crédito tributário (Souza, 2021, p.105).

Este caráter mútuo envolve, por parte da Fazenda Pública, a concessão de benefícios e/ou condições benéficas para o pagamento do crédito tributário, podendo, por exemplo, conceder a redução de multas e juros, bem como a possibilidade de parcelamento do montante devido e a não exigência de apresentação de garantia pelo inadimplente (Bolívar, 2023, p.25).

Necessário frisar, entretanto, que enquanto nas relações particulares (e no direito privado) a transação admite ampla negociação entre as partes envolvidas, de modo semelhante à um contrato, dentro do direito tributário, a própria compulsoriedade da relação tributária, junto com a necessidade de obedecer a legalidade, restringem mais essa transação, que deverá seguir os termos definidos da lei que disponha a respeito do acordo (Souza, 2021, p.105).

Em resumo, seu principal foco é a extinção de litígios, de maneira que ela pressupõe a existência deste, diferenciando-se do direito privado em que a transação também pode ser utilizada pelas partes como um meio preventivo de disputas (Souza, 2021, p.105).

Hodiernamente, a transação tributária tem sido um mecanismo alternativo essencial, visto que é uma solução mais rápida e menos custosa ao fisco, e até mesmo para o próprio contribuinte. Ademais, serve como estímulo ao devedor para realizar o

pagamento das suas dívidas, o que contribui diretamente para o fortalecimento da arrecadação de tributos e para a propositura de políticas públicas (Bolívar, 2023, p.29).

Existem outros instrumentos viáveis que também podem ser utilizados pela Fazenda Pública, em conjunto, ou não, com as alternativas acima apontadas. O Município de João Pessoa, por exemplo, utilizou ferramentas eletrônicas, de forma amigável, como meio de diminuir a inadimplência.

O Município implementou as chamadas tentativas eletrônicas de conciliação, realizadas por canais variados, como e-mail, SMS, WhatsApp e ligações telefônicas, resultando em cerca de 7% de regularização em um mês, superando o índice da cidade de 5% de regularização obtido com a utilização do protesto das CDAs no mesmo período (CNM, 2025, p.11).

No médio prazo, a cidade paraibana observou, por meio dos novos métodos implementados, que a soma das estratégias de notificação amigável do inadimplente e o protesto da CDA resulta em índices mais satisfatórios de regularização, especialmente quando adotadas em sequência lógica e com adequada segmentação dos contribuintes devedores (CNM, 2025, p.11).

Outro meio de crescente interesse é a securitização da dívida ativa, prevista expressamente pela LC nº 208/2024, que alterou o parágrafo 3º do artigo 1º da Lei nº 10.522/2002. Neste novo modelo, os débitos inseridos em dívida ativa são convertidos em ativos financeiros que podem ser negociados pela administração no mercado, transferindo-se ao investidor/comprador a titularidade ou o direito de cobrança, assumindo ele, logicamente, a totalidade dos riscos envolvidos (CNM, 2025, p.14).

Vejamos o que dispõe a legislação acerca desta modalidade alternativa:

Art. 1º - A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 39-A:

“Art. 39-A. A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município poderá ceder onerosamente, nos termos desta Lei e de lei específica que o autorize, direitos originados de créditos tributários e não tributários, inclusive quando inscritos em dívida ativa, a pessoas jurídicas de direito privado ou a fundos de investimento regulamentados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

§ 1º Para fins do disposto no caput, a cessão dos direitos creditórios deverá:

I - preservar a natureza do crédito de que se tenha originado o direito cedido, mantendo as garantias e os privilégios desse crédito;

II - manter inalterados os critérios de atualização ou correção de valores e os montantes representados pelo principal, os juros e as multas, assim como as condições de pagamento e as datas de vencimento, os prazos e os demais termos avençados originalmente entre a Fazenda Pública ou o órgão da administração pública e o devedor ou contribuinte;

III - assegurar à Fazenda Pública ou ao órgão da administração pública a prerrogativa de cobrança judicial e extrajudicial dos créditos de que se tenham originado os direitos cedidos;

IV - realizar-se mediante operação definitiva, isentando o cedente de responsabilidade, compromisso ou dívida de que decorra obrigação de pagamento perante o cessionário, de modo que a obrigação de pagamento dos direitos creditórios cedidos permaneça, a todo tempo, com o devedor ou contribuinte;

V - abranger apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito, assim como recair somente sobre o produto de créditos já constituídos e reconhecidos pelo devedor ou contribuinte, inclusive mediante a formalização de parcelamento;

VI - ser autorizada, na forma de lei específica do ente, pelo chefe do Poder Executivo ou por autoridade administrativa a quem se faça a delegação dessa competência;

VII - realizar-se até 90 (noventa) dias antes da data de encerramento do mandato do chefe do Poder Executivo, ressalvado o caso em que o integral pagamento pela cessão dos direitos creditórios ocorra após essa data.

Esta opção permite antecipar as receitas, transferir os riscos ao comprador, reduzir a inadimplência contábil, e pode ser estruturada com regras de transparência e garantia de direitos dos contribuintes. Lado outro, importante salientar que trata-se de medida estratégica, nova e complexa, que exige estudos prévios, avaliação jurídica e análise de viabilidade financeira por parte do ente (CNM, 2025, p.15).

A securitização pode ser uma importante ferramenta complementar para cidades com um grande volume de créditos antigos ou de difícil recuperação, desde que realizada com responsabilidade, tratando-se de um instituto novo que requer cautela pelo gestor (CNM, 2025, p.15).

Diante do cenário hodierno, é forçosa a aplicação coordenada destas medidas, permitindo, desta maneira, que entes adequem-se às exigências legais, impostas pelo CNJ e pelo judiciário, evitando assim o ajuizamento de execuções infrutíferas e incrementando significativamente sua capacidade de recuperação de valores, com maior racionalidade no âmbito fiscal e menor custo social, além de onerar menos os cofres públicos.

Além disso, outro fator que pode ajudar neste cenário, aliado às medidas acima debatidas, é a utilização de inteligência artificial. Atualmente, é perceptível que a

sociedade está passando por uma espécie de quarta revolução industrial, com profundos avanços no que tange à tecnologia, que alteram, significativamente, a forma como nós vivemos, trabalhamos e nos relacionamos.

Novas tecnologias, cada vez mais sofisticadas, estão propiciando inovações em um ritmo nunca observado antes no mundo. Todos os setores da sociedade estão passando a conviver com modelos de inteligência artificial com base em algoritmos diversos, que, numa espécie de simulação da atividade cerebral humana, fazem uma série de etapas para apresentarem uma resposta a certo problema (Júnior, 2024, p.1441).

É fato que tais tecnologias também atingiram o Direito. Desde o surgimento dos processos digitais, que transferiram os autos físicos para sistemas eletrônicos, várias transformações vêm alterando o modo como atuam os profissionais da área jurídica (Júnior, 2024, p.1441).

Sob a fiscalização do CNJ, vários Tribunais pátrios têm desenvolvido e utilizado ferramentas de inteligência artificial como forma de reduzir o acervo e decrescer a elevada taxa de congestionamento das execuções fiscais, que como foi visto neste trabalho, representam o maior gargalo do Poder Judiciário brasileiro.

Um levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2022, evidenciou que 53 Tribunais do país estavam desenvolvendo soluções com emprego de Inteligência Artificial (IA). No referido ano, já existiam 111 projetos desenvolvidos ou em fase de desenvolvimento, com 63 soluções em uso ou ao menos prontas para serem utilizadas (Júnior, 2024, p.1445).

Diante disso, é notório que os sistemas de IA podem servir como importante contribuição para diminuir o tempo médio de tramitação dos feitos executivos, permitindo, como consequência, que a sua finalidade – recuperação do crédito tributário – seja atingida eficientemente.

A utilização de algoritmos para a classificação e processamento de informações permite uma maior eficiência no cumprimento das metas estabelecidas pelos tribunais, diminuindo, consideravelmente, o tempo necessário para a conclusão das demandas e incrementando o índice de recuperação de créditos tributários (Mueller, 2025, p.7).

4.3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS COMPARADAS – A DESJUDICIALIZAÇÃO EM PAÍSES DIVERSOS E O PROJETO EM TRAMITAÇÃO NO BRASIL

A desjudicialização não é um fenômeno local. Alguns países europeus, cientes do desafio, optaram por desjudicializar a execução fiscal, visando diminuir o número de processos em trâmite no judiciário - que aqui pontua-se - já era muito menor que o número brasileiro.

Importante notar que, em se tratando de Europa, não existe harmonia nos vários sistemas jurídicos ali existentes, ao menos no que diz respeito às execuções fiscais (Ribeiro, 2019, p.59), visto que diferentes órgãos ou instituições podem se participar na aplicação forçada do direito, variando, em cada país, os quesitos da relevância, autonomia além da própria configuração do modo de atuar (Ribeiro, 2019, p.77).

Em verdade, o cenário é de considerável distinção. Em alguns países, a justiça só participa em hipótese de conflito, exercendo-se, assim, uma função de tutela, sendo o exemplo mais importante a Suécia, nação em que o Serviço Público de Cobrança Forçada é o órgão encarregado da execução, o que compreende um sistema administrativo, quase sempre extrajudicial (Freitas, 2009, p.24), enquanto que em outros países do velho continente, há a presença de uma espécie de agente de execução, com nome de *huissier* na França, Bélgica, Luxemburgo, Grécia e Holanda, e *sheriff officer* na Escócia (Freitas, 2009, p.24).

Destarte, mesmo que seja um funcionário de nomeação oficial e, possui, deste modo, o dever de operar o cargo quando solicitado, é contratado pelo credor/exequente e, em determinadas situações, opera extrajudicialmente, sem prejuízos de, como na França, deter a escolha de recorrer ao órgão competente, atrelado ao Estado (no âmbito do contencioso administrativo), nas ocasiões cabíveis (Freitas, 2009, p.25).

A Áustria e a Alemanha, nações similares em diversos aspectos, também possuem a figura do agente de execução, denominado *gerichtsvollzieher*, entretanto, este compreende um funcionário judicial pago pelo Estado (Freitas, 2009, p.26), diferentemente dos casos acima.

Percebe-se que não há uma adoção de um modelo específico, mas em todos os casos, o que se intenciona, em resumo, é a celeridade no procedimento executivo. Há a presença, entretanto, da figura central do agente de execução, seja funcionário

público ou não, que possui autorização do poder Público para efetuar o processo (Teixeira, 2022, p.64). A tal agente governamental, são atribuídas responsabilidades determinadas na legislação infraconstitucional, que logicamente, variam caso a caso (Teixeira, 2022, p.64).

Migrando para as Américas, a Argentina possui um processo de execução fiscal extrajudicial que é regulado pelo Decreto nº 821/1998, que ratifica o teor da Ley nº 11683 de 1978 (Ley de Procedimiento Tributario), onde os feitos ficam sob responsabilidade de um órgão público chamado de Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), e ainda no âmbito extrajudicial, também há o chamado Tribunal Fiscal, que possui competência recursal e originária em certos casos (Godoy, 2011, p.113).

O país criou a figura do agente fiscal, que possui poderes para apresentar provas, inquirir testemunhas, requerer documentos das partes e realizar bloqueios de bens, mediante solicitação perante outro órgão (Godoy, 2011, p.113).

O executado, em regra, pode se defender através de impugnações apresentadas à autoridade administrativa competente para julgar o caso. Existe a eventualidade de judicialização do procedimento a pedido do contribuinte, em uma ação que questiona a legalidade de atos praticados por parte das autoridades fiscais do Poder Público (Teixeira, 2022, p.87).

Indo para a América do Norte, os Estados Unidos, por sua vez, optaram por abrir um grande leque de métodos alternativos para dirimir conflitos tributários. O país adotou um sistema de executivo que tem como foco a arrecadação, não havendo condescendência com o executado inadimplente.

Conforme ensina Godoy (2003, p.156), o sistema norte-americano, no que tange ao âmbito federal, é repartido em três jurisdições:

Na Tax Court, onde o contribuinte não precisa pagar para discutir (sendo a única instância de discussão que não exige pagamento prévio, o solve et repete, como condição para discutir judicialmente o débito), devendo ajuizar ação contra o comissário da agência do imposto de renda e podendo apelar para a Court of Appeals do seu domicílio, exceto no caso de pequenas causas; na District Court, onde deve pagar, antes de discutir, o valor exigido, devendo ajuizar ação contra o governo dos Estados Unidos e podendo apelar para a Court of Appeals do seu domicílio; e, por fim, na Court of Claims, onde também deve realizar o pagamento prévio para discutir, cabendo o ajuizamento de ação contra o governo dos Estados Unidos e a interposição de recurso de apelação para a Court of Appeals do circuito federal de Washington.

A crítica relacionada a esse método, se comparado com o modelo brasileiro, diz respeito às divergências jurisprudenciais que podem ser criadas. Enquanto no nosso país existe, ao menos em tese, uma busca pela uniformização da jurisprudência dos tribunais, nos Estados Unidos existem dezenas Cortes de Apelação, uma para cada região, que possuem respaldo para julgar de forma diferente uma mesma matéria. Logo, uma *Court of Appeals* do Texas pode ter um precedente diverso, em termos de matéria tributária, do precedente seguido, por exemplo, por uma *Court of Appeals* da Califórnia (Teixeira, 2022, p.88).

Ao meu ver, tal crítica doutrinária não merece respaldo, pois os Estados Unidos são um país verdadeiramente federado e descentralizado, onde os Estados, Condados e Municípios possuem ampla liberdade de governança própria, competindo, inclusive, entre eles.

Uma corte da Flórida, por exemplo, tende a ser pró contribuinte, visto que o Estado, historicamente, foi governado por republicanos, com os cidadãos possuindo uma altíssima rejeição à majoração e cobrança de tributos. Lado outro, um Tribunal da Califórnia, por sua vez, tende a favorecer o fisco, dado o histórico de alta tributação dos cidadãos e governos, em regra, que impõem mais a atuação governamental.

Inobstante, o sistema federal se pauta, em suma, em duas formas de execução fiscal: a execução fiscal administrativa (*administrative collection procedure*) e a judicial (*foreclosure action*). A judicial é exceção, sendo utilizada para sanar controvérsias entre o Poder Público e terceiros que também possuem direito/interesse nos bens do executado (Godoy, 2003, p.131).

A excepcionalidade do processo fiscal judicial no país estrangeiro é tão grande que ela somente poderá ser proposta pelo Procurador-Geral ou por alguém que seja designado por ele, após aprovação do Secretário do Tesouro americano (Godoy, 2003, p.131).

A execução extrajudicial começa com a inscrição do débito em lista oficial da Administração, com a consequente notificação do inadimplente em seu endereço. Necessário destacar que, para o Judiciário americano, pouco importa se o executado habita de fato no local indicado, pois é sua obrigação manter atualizado seu domicílio perante o Poder Público, existindo contra o devedor uma espécie de ônus decorrente desta notificação presumida (Godoy, 2003, p.163).

Após efetivada a intimação do devedor, a execução administrativa prosseguirá, tendo como prioridade para o Poder Público encontrar bens passíveis de penhora que possam suprir o valor da execução (Teixeira, 2022, p.89).

Em que pese a cobrança fiscal seja administrativa e, por este motivo, conceda ao Poder Público grande margem para a utilização de poderes discricionários, é facultado ao executado recorrer à esfera judicial caso entenda que ocorreram abusos ou ilegalidades praticadas pelo Governo, após esgotamento da via administrativa (Teixeira, 2022, p.89). Os meios alternativos de resolução de conflitos nos Estados Unidos, lá chamados de *Alternative Dispute Resolution*, dão oportunidades para que o contribuinte que esteja irregular perante o fisco possa debater, junto à Administração, acerca das cobranças (Montenegro, 2011, p.342).

O sistema de cobrança americano é inflexível com aquele sujeito que não paga ou não quer arcar de forma espontânea com suas obrigações tributárias, mesmo possuindo condições para tanto. Lado outro, esse mesmo sistema distingue o mau contribuinte daquele que não possui condições econômicas de recolher o imposto de forma usual. Para esses cidadãos em específico, o Poder Público fornece diversas maneiras de pagamento, como descontos ou parcelamentos, em vistas da sua capacidade contributiva reduzida, o seu nível de comprometimento e, ademais, a satisfação de compromissos tributários futuros (Teixeira, 2022, p.90), contribuindo, desta maneira, para a manutenção saudável do sistema de cobrança.

No que diz respeito ao Brasil, o tema da desjudicialização da execução fiscal tem sido objeto de discussão legislativa, notadamente por meio do Projeto de Lei (PL) nº 4.257/2019, de iniciativa do Senador Antônio Anastasia.

A referida proposta busca promover alterações na Lei nº 6.830/1980 (LEF), a fim de viabilizar a execução fiscal no âmbito administrativo, bem como a arbitragem tributária. Importa mencionar que o projeto não revoga dispositivos já existentes, mas apenas acrescenta novos preceitos, delimitando seu escopo de modificação a hipóteses específicas expressamente previstas no texto legislativo (Bianchini, Maciel, 2024, p.13).

O art. 41-A do PL nº 4.257/2019 estabelece, de forma específica, os casos em que tal modalidade poderá ser aplicada, apresentando um rol taxativo dos tributos sujeitos à

execução administrativa. Por conseguinte, grande parcela da execução tributária permaneceria fora do alcance dessa espécie de procedimento.

Os débitos inscritos em dívida ativa sujeitos ao procedimento extrajudicial precisam estar atrelados às Contribuições de Melhoria e ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e ao Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU) (Bolívar, 2023, p.31).

Depreende-se que o espírito do PL consiste em reduzir, sem eliminar, a participação do Poder Judiciário no âmbito da execução fiscal. A partir da leitura do texto legal, infere-se que a intervenção judicial ocorreria em momento posterior, apenas quando indispensável para a salvaguarda de direitos fundamentais do contribuinte. Tal compreensão decorre, inclusive, da própria exposição de motivos que acompanha a proposta de alteração da LEF.

A respeito da desjudicialização à luz do PL nº 4.257, assim descreve o autor Erik Gramstrup (2020, p.218):

Trata-se de reduzir a necessidade de acesso direto ao Poder Judiciário e incentivar o acesso à justiça por outras vias, tanto por parte da entidade de direito público interessada na cobrança, como também pelo particular interessado em apresentar defesa perante ela.

Neste sentido, a execução se daria de modo que, o primeiro procedimento a ser realizado pelo fisco seria a notificação do inadimplente acerca da inscrição do débito em dívida ativa e da formalização do procedimento de execução, com base no endereço presente na matrícula do imóvel ou do registro do veículo, devendo indicar o montante devido, estabelecendo o prazo de 30 (trinta) dias para o pagamento do contribuinte (Bolívar, 2023, p.31).

A inovação do legislador estaria presente a partir da segunda etapa do procedimento, em que, no caso da dívida não ser adimplida, seria lavrado o respectivo termo de penhora e este seria averbado junto à matrícula do imóvel, no caso dos tributos sobre imóveis, ou do veículo, no caso dos móveis, devendo ser promovida uma nova notificação do inadimplente, informando-o sobre o termo de penhora e concedendo um novo prazo de 30 (trinta) dias (Bolívar, 2023, p.31).

O contribuinte poderia exercer seu direito de defesa via embargos à penhora, sendo desnecessária a garantia do débito visto que o próprio ou móvel ou imóvel serviria como garantia, podendo o executado solicitar a produção provas e anexar ao

processo os documentos e demais provas necessárias para corroborar sua com sua defesa.

Quanto à notificação do sujeito passivo, ficaria sob responsabilidade do Oficial de Registro de Títulos e Documentos realizá-la, conforme previsto no parágrafo 2º do art. 41-B, da proposta, que remete ao disposto no art. 246 do CPC — que, por sua vez, foi recentemente alterado pela Lei nº 14.195/2021 (Bianchini, Maciel, 2024, p.13).

Não parece plausível supor que o legislador tenha pretendido que a notificação ocorra judicialmente, pois tal interpretação seria incompatível com a lógica da desjudicialização. O que se infere, portanto, é que o legislador buscou determinar que a citação se efetive por meios eletrônicos, em consonância com o objetivo de reduzir a participação direta do Poder Judiciário, e simplificando o procedimento (Bianchini, Maciel, 2024, p.13).

O PL ora debatido ainda traz a possibilidade da criação de uma espécie de arbitragem relativa às execuções fiscais, isto é, transferindo o poder de decidir a uma pessoa ou entidade privada, estranha à relação jurídica inicial, sem a necessidade de provocar o Judiciário na questão, representando um grande avanço na desjudicialização (Bolívar, 2023, p. 35).

Malgrado seja uma inovação legislativa no âmbito do direito tributário, o PL nº 4.257/19 ainda é uma proposta tímida, tanto em relação à arbitragem, por não dispor completamente sobre como se dará o procedimento arbitral, quanto em relação à execução extrajudicial, que não englobou a maioria dos tributos, ficando restrita aos tributos atrelados às Contribuições de Melhoria e ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), e ao Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU). Todavia, certo que os métodos propostos seriam proveitosos para o cenário de execuções vividos na atualidade (Bolívar, 2023, p.35).

Em que pese a timidez do PL ora discutido, é notável que suas propostas inserem métodos alternativos à cobrança dos créditos tributários, evitando assim a entrada em massa das execuções fiscais, e promovendo, por conseguinte, uma melhora na prestação jurisdicional, desafogando o Judiciário.

O que se espera é que tais métodos alternativos sejam dotados de efetividade e eficiência na cobrança, e, para tanto, será necessário, por parte da administração, a

observância dos princípios emanados pela CRFB, de forma a beneficiar tanto o pagador de impostos, quanto a Fazenda Pública, com a rapidez, especialidade no serviço e a segurança jurídica nas decisões emanadas (Bolívar, 2023, p.35).

Em uma análise mais crítica, a observação do sistema de cobrança da Dívida Ativa nos Estados Unidos e demais países europeus revela um contraste fundamental com o modelo brasileiro, especialmente no que tange à desjudicialização e à eficiência da execução. O modelo americano, principalmente, serve como um forte contraponto crítico ao sistema brasileiro e reforça a urgência das mudanças defendidas neste TCC.

Ele comprova que um sistema de cobrança eficiente é aquele que reserva o Judiciário para questões complexas e a salvaguarda de direitos, utilizando a Administração como o motor primário da arrecadação. O modelo brasileiro terceirizou a cobrança para o Judiciário, transformando tribunais, muitas vezes, em meras agências de recuperação de crédito, o que resultou em ineficiência e na negação da efetividade jurisdicional para as demais causas.

O Tema 1184/STF e a Resolução CNJ nº 547/2024 representam um movimento tardio, porém necessário, para imitar a ideia americano, tornando a execução judicial brasileira também uma exceção.

Tal sistema, inclusive, deveria ser exemplo também, visto que boa parte da população brasileira possui capacidade contributiva extremamente reduzida, malgrado o Poder Público não realize, muitas vezes, essa necessária distinção, tributando excessivamente o consumo da população como um todo, focando na mera arrecadação.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa alcançou o objetivo principal de avaliar a crise da prestação jurisdicional e a urgência de uma mudança paradigmática na cobrança da Dívida Ativa.

Durante o desenvolvimento do trabalho, foi possível identificar que o modelo processual vigente, fundamentado majoritariamente na Lei nº 6.830/80 (LEF), não mais se sustenta diante dos princípios da Eficiência e da Economicidade, ambos expressos na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil de 2015.

A massificação das Execuções Fiscais, que compõem a maior parcela do acervo processual brasileiro e apresentam taxas de congestionamento elevadíssimas, demonstra a ineficácia e o alto custo da via judicial para a recuperação de créditos públicos de baixo e médio valor.

À exemplo disso, tornou-se latente a necessidade de um limite jurídico e de uma fiscalização mais rigorosa sobre o acesso indiscriminado ao Judiciário para fins de cobrança fiscal. Constatou-se que a via judicial, por sua inerente formalidade e morosidade (atingindo, em média, mais de sete anos), falha em promover o equilíbrio necessário entre o desenvolvimento do Estado (arrecadação) e as garantias fundamentais da população (acesso à Justiça efetiva).

Visto isso, foi defendida a constitucionalidade da desjudicialização como mecanismo de efetividade, que se alinha à evolução interpretativa dos princípios constitucionais. Em vez de se impor uma dispensa discriminatória de processos (como a extinção indiscriminada destes), a solução reside em instituir uma burocracia necessária que limite a judicialização dos feitos executórios.

No que diz respeito aos instrumentos alternativos, ressalta-se que são esses os caminhos mais promissores. O Protesto Extrajudicial da CDA, a Transação Tributária, a conciliação e mediação e os meios eletrônicos de cobrança mostraram-se mais eficazes, rápidos e econômicos. É imprescindível que as Procuradorias, como polos da relação de cobrança, estabeleçam a boa-fé e o amparo legal à parte devedora, utilizando a via extrajudicial como regra e a execução judicial como exceção.

Portanto, ressalta-se que existe sim um limite a ser respeitado no uso da Execução Fiscal, uma vez que existem institutos específicos que trazem orientação de como

devem ser tratados esses créditos, como o princípio constitucional da eficiência, e as novas normas do CNJ e precedentes do STF que impõem a prévia tentativa de solução administrativa.

Os resultados obtidos revelam importantes contribuições para a otimização da máquina estatal. Assim, reafirma-se a pertinência da investigação, especialmente em um contexto marcado pela urgência de se obter uma prestação jurisdicional célere.

Não obstante os avanços alcançados, é necessário reconhecer algumas limitações inerentes ao estudo, dada a existência predominantemente regulamentar e jurisprudencial recente sobre o tema da desjudicialização, o que delimita o escopo das conclusões apresentadas. Tais restrições, contudo, abrem possibilidades para pesquisas futuras que possam aprofundar a discussão sobre a implementação e formulação das normas legais definitivas sobre o tema.

Destarte, de se concluir que os objetivos inicialmente propostos foram atingidos, com efetiva contribuição para o debate acadêmico acerca do tema, além de oferecer subsídios para reflexões e práticas futuras relacionadas à necessária reforma do sistema de cobrança fiscal brasileiro.

REFERÊNCIAS

AYER, Rosimeire Ravazi. **Economicidade e o Princípio da Eficiência**. 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/economicidade-e-o-principio-da-eficiencia/1635104316>. Acesso em 11/10/2025.

BAHIA. **Lei Estadual nº 7.014/96**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=120361>.

BAHIA. **Lei Estadual nº 13.729/2017**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345888>. Acesso em 25/10/2025.

BAHIA. **Lei Estadual nº 14.994/2025**. Disponível em <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-14994-2025-bahia-altera-a-lei-n-13729-de-05-de-julho-de-2017-na-forma-que-indica-e-da-outras-providencias>. Acesso em 25/10/2025.

BALTHAZAR, Ubaldo Cezar. **História do Tributo no Brasil**. Vol. 1. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BARDELLA, Ricardo Rodrigues; NASCIMENTO, Nathan Gomes Pereira do; MURARI, Gianluca Contiero. **Impacto dos meios extrajudiciais de cobrança na eficiência arrecadatória da dívida ativa: evidências dos municípios paulistas de grande porte**. Revista Processus, São Paulo, v. 16 n. 51, 2025. Disponível em: <https://periodicos.processus.com.br/index.php/egjf/article/view/1475>. Acesso em: 01/11/2025.

BEARSI, Gabriel Boscion. **Resumo sobre conceito e classificação de tributos**. Acesso em 30/05/2025. <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/resumo-conceito-classificacao-tributos/>.

BIANCHINI, Samuel Augusto; MACIEL, Lucas Pires. **A (Des)necessária Desjudicialização da Execução Fiscal: Primeiras impressões sobre os Projetos de Lei 4.257/19 e 6204/19 e análises de sua constitucionalidade**. Revista Eletrônica de Direito Processual, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, 2024. DOI: 10.12957/redp.2025.71615. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/71615>. Acesso em: 15 set. 2025.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOLÍVAR, Gabriel Freire Henriquez. **A inefetividade da execução fiscal e os meios alternativos de resolução de litígios**. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2023. Acesso em 20/09/2025. Disponível em <https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/22976>.

BORGES, Loise Gabriely Souza; PALMA, Vanessa Cristina Lourenço Casotti Ferreira. **Entraves na Execução Fiscal: Um Problema de Efetividade**. Revista *Argumentum – Argumentum Journal of Law*, 2022.

BRANDELLI, Leonardo. **Novos paradigmas da desjudicialização e seus limites constitucionais**. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo, v. 95, p. 140-165, 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Lei nº 5.172/66**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm.

BRASIL. **Lei nº 5.869/73**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm

BRASIL. **Lei nº 6.830/80**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm.

BRASIL. **Lei nº 9.492/97**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm.

BRASIL. **Lei nº 12.767/2012**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12767.htm. Acesso em 25/10/2025.

BRASIL. **Lei nº 13.105/2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado: eficiência, confiança e imparcialidade**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARDOSO, Rubenildo Kledir Soares. **O que é o princípio da legalidade tributária?**. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/o-que-e-o-principio-da-legalidade-tributaria/1788166713>. Acesso em 28/05/2025.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. CPC Marcado - Artigos 7º e 8º do CPC - **Princípios fundamentais do Processo Civil**. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/298393/artigos-7--e-8--do-cpc---principios-fundamentais-do-processo-civil>. Acesso em 11/09/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números - 2024**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Publicado em 2024. Acesso em 29/05/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números - 2025**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Publicado em 2025. Acesso 17/10/2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Os Impactos das Extinções de Execuções Fiscais de Baixo Valor**. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-eficiencia-judicial-v3-2025-09-15-1.pdf>. Acesso em 05/11/2025.

CONSELHO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Aplicação da Resolução 547/2024 em conjunto com a Lei Complementar 208/2024**. Disponível em https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2025/Notas_Tecnicas/20250814_NT_FIN_aplicacao_resolucao_547-2024.pdf. Acesso em 25/10/2025.

DA SILVA, Natália Lima. **A desjudicialização da lei de execução fiscal**. (Monografia apresentada como exigência para conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: EMERJ, 2019. p. 39.

DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina; STANCANTI, Maria Martins Silva. **A Resignificação do Princípio do Acesso à Justiça à Luz do artigo 3º do CPC/15.** Revista de Processo, vol 254. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2011.

FERNANDES, David Augusto; DUARTE, Márcia Michele Garcia. **Desjudicialização: hipóteses possíveis e a busca por fundamentos para sua ampliação.** Revista Interdisciplinar de Direito. 2023.

FILHO, Olinto Meirelles. **Saiba Tudo Sobre Execução Fiscal.** Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/saiba-tudo-sobre-execucao-fiscal/1645339054>. Publicado em 26/09/2022. Acesso em 28/05/2025.

FREITAS, José Lebre de. **A execução executiva: depois da reforma da reforma.** 5ª Ed. Coimbra: Coimbra, 2009.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado.** 1 ed. Editora Fórum, 2011.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Cortes Tributárias e Execução Fiscal nos Estados Unidos.** Revista dos Procuradores da Fazenda Nacional, n. 5. Brasília: Consulex, 2003.

GOMES, Marcus Lívio. **Perspectivas Para a Execução Fiscal no Brasil: Execução Fiscal Judicial x execução fiscal administrativa – qual o melhor caminho?.** Brasília: Revista CEJ. 2009.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. **Desjudicialização do Processo de execução de dívida ativa: considerações gerais e reflexões sobre o projeto 4.257/2019.** In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil. Curitiba: Juruá, 2020, p. 218.

GUERRA, Emílio. **A desjudicialização no Brasil: Origem, evolução e aspectos constitucionais.** Disponível em: <https://www.irtdpjbrasil.org.br/artigo-a-desjudicializacao-no-brasil-origem-evolucao-e-aspectos-constitucionais-por-emilio-guerra>. Acesso em 23/09/2025.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial.** Revista Eletrônica de Direito Processual (REDP), Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, jan./abr. 2021, p. 385. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/56701>. Acesso em: 22/09/2025.

IPEA. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal.** Relatório de Pesquisa, 2011, Brasília. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf. Acesso em 04/11/2025.

JÚNIOR, José Ildo de Souza. **Inteligência Artificial e Efetividade da Execução Fiscal.** Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências e Educação, 2024, São Paulo, 9 (12), p. 1440–1453. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v9i12.12865>. Acesso em 25/09/2025.

LANIUS, Danielle Cristina; GICO JUNIOR, Ivo Teixeira; STRAIOTTO, Raquel Maia. **O princípio da eficiência na jurisprudência do STF.** Revista De Direito Administrativo, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.76706>. Acesso em: 10/10/2025.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 8. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Uma Teoria do Tributo**. Vol. 1. São Paulo: Quarter Latin. 2005, p. 84.

MONTEIRO, Augusto de Oliveira; RAMOS, Flávia Costalonga. **A Cobrança da Dívida Ativa por Meio do Processo Extrajudicial: Um Estudo Comparativo no Estado da Bahia**. Salvador: Revista UNIFACS. 2022.

MONTENEGRO, Mariana Cruz. **Meios alternativos de resolução de litígio em matéria tributária: a experiência americana e sua aplicabilidade no Brasil**. In: **1º Curso de Introdução ao Direito Americano: *Fundamentals of US Law Course***. vol. 2, nº 13. Brasília: Publicações da Escola da AGU, 2011.

MUELLER, Alessandro. **Inteligência Artificial na Execução Fiscal - transformação tecnológica e governança regulatória**. Periódico Univali, Santa Catarina, 2025. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/acotb/article/view/20972>. Acesso em 26/10/2025.

NEVES, Fernando Crespo Queiroz. **Execução Fiscal Extrajudicial – Necessidade Urgente**. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil**. Curitiba: Juruá, 2020, p. 293.

OLIVEIRA, Kamila de. **Princípio da Igualdade ou Isonomia Tributária**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/principio-da-igualdade-ou-isonomia-tributaria/1309459489>. Publicado em 04/11/2021. Acesso em 29/05/2025.

OLIVON, Beatriz. **Fazenda Nacional Pede a Extinção de 85 mil Cobranças Tributárias**. Apet, 2024. Disponível em: <https://apet.org.br/noticia/fazenda-nacional-pede-a-extincao-de-85-mil-cobrancas-tributarias/>. Acesso em 26/10/2025.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário completo**. 15. ed. São Paulo: SaraivaJur. 2024.

PEDROSO, João. **Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça**. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2002.

PONTALTI, Mateus. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Editora Juspodivm. 6. ed. 2025.

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICIPIO DE SALVADOR. **Otimização da cobrança judicial pelo Município de Salvador**. Prefeitura de Salvador, 2024. Disponível em: <http://www.agenciadenoticias.salvador.ba.gov.br/index.php/pt-br/releases-2/geral/26850-salvador-extingue-118-mil-processos-tributarios-e-bate-recorde-de-arrecadacao-a-o-apos-acordo-com-o-cnj>.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Primórdios do Imposto de Renda no Mundo**. Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/primordios-do-imposto-de-renda-no-mundo>. Publicado em 01/09/2015. Acesso em 28/05/2025.

RIBEIRO, Flávia Pereira. **Desjudicialização da execução civil**. 2ª Ed. Curitiba: Editora Juruá, 2019.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Wesley Ribeiro. **Afinal, o que é Execução Fiscal?**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/afinal-o-que-e-execucao-fiscal/1829305794>. Publicado em 05/05/2023. Acesso em 28/05/2025.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2009. P. 1090.

SEFAZ. **Prestação de Contas Anual Simplificada - 2024**. Disponível em: https://www.sefaz.ba.gov.br/docs/financas-publicas/balanco-geral/relatorio_simplificado_2024.pdf. Acesso em: 04/11/2025.

SILVA, Ovídio Baptista da. **Curso de Processo Civil**. Vol. 1. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SILVEIRA, Artur Barbosa da. **Desjudicialização da execução fiscal: a necessária quebra de um paradigma**. 2021. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Nove de Julho, São Paulo.

SOUZA, Priscila Maria Fernandes Campos de. **Transação tributária: definição, regulamentação e principais desafios**. Brasília: Revista da PGFN, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº RE 193190 SC**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14700481>. Acesso em 29/05/2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 627106 PR**. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1231415627>. Data de Publicação: 14/06/2021, acesso em 15/09/2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/772497388>. Acesso em 25/10/2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 1355208 SC**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/2320400976>. Acesso em 15/10/2025.

TEIXEIRA, Kildare Oliveira. **A desjudicialização da execução fiscal via serventias extrajudiciais**. 2022. 144 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2022.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **As novas codificações francesa e portuguesa e a desjudicialização da execução forçada**. In: MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Reflexões sobre a desjudicialização da execução civil**/ Elias Marques de Medeiros Neto, Flávia Pereira Ribeiro – Curitiba: Juruá, 2020, p. 477/478.

WATANABE, Kazuo. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. In: RICHA, Morgana de Almeida; PELUSO, Antonio Cezar (Coords.). **Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

WATANABE, Kazuo. **Política pública do poder judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Conciliação e mediação: ensino em construção.** São Paulo: IPAM. 2016.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Justiça e sociedade moderna.** In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel (coord.). Participação e Processo. São Paulo: Ed. RT, 1988.

WEICHERT, Marlon Alberto. **Isenção tributária em face do princípio da isonomia.** Brasília: Revista de informação legislativa. 2000.

YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. **Execução extrajudicial e devido processo legal.** 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2008. Acesso em: 02 nov. 2025.