

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA
JUSTIÇA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: André Murilo Parente Nogueira; Celso Hiroshi Iocohama; Magno Federici Gomes – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-567-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Apresentação

Este livro é derivado da articulação acadêmica, com o objetivo de transmissão do conhecimento científico, entre o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), docentes e pesquisadores de diversos Programas de Pós-graduação stricto sensu no Brasil e no exterior, com vínculo direto com seus respectivos projetos e Grupos de Pesquisa junto ao CNPq.

Honrados, recebemos a grata missão de coordenar os trabalhos e realizar a apresentação dos artigos publicados no Grupo de Trabalho (GT) PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I, do IX Encontro Virtual do CONPEDI, realizado de 22 a 26 de junho de 2026, com apoio institucional da Instituição Toledo de Ensino, de Bauru/SP. A grandeza do CONPEDI, notadamente em seus encontros virtuais que ampliam e democratizam sobremaneira a produção científica do Direito, envaidece ainda mais a todos nós que, em certa medida, contribuímos para a realização deste sempre produtivo Encontro, o maior de todo o Brasil dessa natureza.

Nesse evento, o GT de PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA I apresentou 17 artigos. Coordenado pelos Professores Doutores André Murilo Parente Nogueira, Celso Hiroshi Iocohama e Magno Federici Gomes, o GT abordou a importância da efetividade da justiça em suas várias dimensões, especialmente em relação à tutela jurisdicional brasileira e à proteção dos direitos individuais e coletivos. Os trabalhos examinaram problemas processuais decorrentes da regulação legal e da prática dos Tribunais, com base em estratégias teóricas ancoradas em autores relevantes no cenário contemporâneo, nacional e internacional.

INCONSTITUCIONAL, PRECEDENTES JUDICIAIS NO BRASIL E NOS ESTADOS UNIDOS: UMA ANÁLISE COMPARADA À LUZ DA RECOMENDAÇÃO Nº 154/2024 DO CNJ, A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO À SEGURANÇA JURÍDICA NO SISTEMA CONSTITUCIONAL BRASILEIRO e O CONCEITO DE PRECEITO FUNDAMENTAL NÃO É O QUE O STF PENSA E COMO A AXIOLOGIA MUDA TUDO;

(ii) O segundo Bloco cuidou da temática atrelada à tutela coletiva e processos estruturais, sendo composto pela discussão dos artigos nominados: DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À INTERNET COMO PRESSUPOSTO PARA A FORMAÇÃO PARTICIPADA DO MÉRITO PROCESSUAL NAS AÇÕES COLETIVAS, CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS AOS PROCESSOS ESTRUTURAIS: ANÁLISE A PARTIR DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO CARVÃO, PROCESSO ESTRUTURAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO SOBRE OS CAMINHOS DA JURISDIÇÃO PARA A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NO BRASIL e PROCESSOS ESTRUTURAIS: A ATUAÇÃO DIALÓGICA DA ADVOCACIA PÚBLICA COMO PORTA DE ACESSO À JUSTIÇA;

(iii) O terceiro Bloco, por fim, versou sobre temas mais diversificados relacionados ao processo civil e à execução fiscal, com apresentação e debates sobre as seguintes pesquisas: DISTRIBUIÇÃO DO ÔNUS DA PROVA POR CONVENÇÃO DAS PARTES NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, A INJUSTIÇA EPISTÊMICA COMO PARADIGMA DA INTERPRETAÇÃO E VALORAÇÃO DA PROVA ORAL NO PROCESSO JUDICIAL, PARIDADE DE ARMAS E PROVA DIGITAL: UMA ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DA INICIATIVA PROBATÓRIA DA DEFESA NO PROCESSO CONTEMPORÂNEO, A EXECUÇÃO FISCAL BRASILEIRA EM CRISE: UM OLHAR A PARTIR DOS PROJETOS DE LEI 4.257/2019 E 2.488/2022, A EXTINÇÃO DAS EXECUÇÕES FISCAIS DE PEQUENO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: UMA ANÁLISE DO TEMA 1.184 DO STF E DA RESOLUÇÃO 547/2024 DO CNJ, A (IM)

Como conclusão, a Coordenação sintetizou os trabalhos do grupo, discutiu temas conexos e sugeriu novos estudos, a partir da leitura atenta dos artigos aqui apresentados, para que novas respostas possam ser apresentadas para os problemas que se multiplicam nesta sociedade líquida.

A riqueza das pesquisas, a qualidade dos artigos e os ricos debates havidos durante os trabalhos do GT deram forma e conteúdo a essa obra. Ainda, a qualidade dos pesquisadores — de graduandos a professores titulados — torna ainda mais jubilosa a missão que nos fora conferida para a direção do GT no CONPEDI. A todos esses estudiosos da Ciência Jurídica, nossos mais efusivos aplausos.

A missão de apresentação dessa coletânea é ainda mais gratificante porque ela é formada por textos de mais elevada qualidade, frutos das mais ricas pesquisas sobre processo civil e com abordagens absolutamente contemporâneas e inquietantes, revelando o compromisso epistemológico de autores e autoras que, de maneira tão salutar, dão vida à pesquisa acadêmica.

A finalidade deste livro é demonstrar os estudos, debates conceituais e ensaios teóricos voltados à jurisdição sustentável, no qual a transdisciplinaridade, em suas várias linhas de pesquisa, será empregada para expor os temas e seus respectivos problemas. Objetiva-se, ademais, ampliar as reflexões e discussões sobre a pesquisa realizada sob diversos posicionamentos, posto que as investigações não se encontram totalmente acabadas.

Rejubilamo-nos em poder apresentar essa coletânea e colaborar para a continuidade da profusão da pesquisa científica em um evento tão grandioso, salutar e necessário como o CONPEDI que, mais uma vez, revela o seu compromisso com o saber da Ciência Jurídica, com o pensamento crítico e reflexivo e com a propagação do conhecimento teórico que acompanha a evolução da nossa sociedade, manejando o saber como ferramenta de

Somente nos resta convidar a todos para uma leitura rica, aprazível e repleta de reflexões éticas, morais e jurídicas, que nos levam a navegar nos mares do conhecimento do Direito! Sintam-se provocados à leitura e tão agraciados quanto nós nos sentimos.

Em 06 de julho de 2026.

André Murilo Parente Nogueira - andrenogueira@aftn.com.br

Instituição Toledo de Ensino – Botucatu

Celso Hiroshi Iocohama - celso@prof.unipar.br

Universidade Paranaense (UNIPAR)

Magno Federici Gomes – magno.federici@ufjf.br

Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

A EXECUÇÃO FISCAL BRASILEIRA EM CRISE: UM OLHAR A PARTIR DOS PROJETOS DE LEI 4.257/2019 E 2.488/2022

THE BRAZILIAN TAX ENFORCEMENT IN CRISIS: AN ANALYSIS BASED ON BILL PROJECTS 4.257/2019 AND 2.488/2022

Josiane de Almeida Parreira ¹

Magno Federici Gomes ²

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a crise de efetividade da execução fiscal no Brasil e avaliar como o paradigma da justiça multiportas, incluindo mecanismos extrajudiciais e administrativos, pode mitigar a ineficiência do modelo tradicional de cobrança. O problema acadêmico consiste em que medida a utilização da lógica de justiça multiportas e a desjudicialização podem contribuir para solucionar ou diminuir o congestionamento processual e a baixa recuperação de créditos públicos no sistema brasileiro? A pesquisa possui natureza bibliográfica e teórico-documental, com abordagem qualitativa e quantitativa. Utiliza dados jurimétricos de 2023 e 2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), além de análise da doutrina especializada, legislação vigente e dos Projetos de Lei (PLs) 4.257/2019 e 2.488/2022. Os dados confirmam que a execução fiscal é o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 87,8%. Em contrapartida, métodos autocompositivos como a transação tributária demonstraram alta eficácia, respondendo por aproximadamente 57% dos créditos recuperados pela União em 2024. A título de conclusão, a crise da execução fiscal é crônica e exige a superação da "cultura da sentença". A adoção de estratégias como o ajuizamento seletivo, o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA) e a implementação das reformas previstas nos PLs analisados apresenta-se como caminho viável para garantir a celeridade procedimental e a eficiência arrecadatória, respeitando a capacidade contributiva e as garantias do devedor.

Palavras-chave: Desjudicialização tributária, Justiça multiportas, Transação resolutiva,

The academic problem lies in determining to what extent the application of multi-door justice logic and de-judicialization can contribute to resolving or reducing procedural congestion and the low recovery of public credits within the Brazilian system. The research is bibliographic and theoretical-documentary in nature, employing both qualitative and quantitative approaches. It utilizes 2024 jurimetric data from the National Council of Justice (CNJ) and the Office of the Attorney General of the National Treasury (PGFN), alongside an analysis of specialized doctrine, current legislation, and Bill Projects (PL) 4.257/2019 and 2.488/2022. The data confirm that tax enforcement is the primary factor behind the Judiciary's delays, with a congestion rate of 87,8%. Conversely, self-composition methods, such as tax transactions, have demonstrated high efficacy, accounting for approximately 57% of the credits recovered by the Federal Government in 2024. In conclusion, the tax enforcement crisis is chronic and demands surmounting the "culture of adjudication". The adoption of strategies such as selective filing, the protest of the Certificate of Tax Indebtedness (CDA), and the implementation of the reforms proposed in the analyzed Bills emerge as viable pathways to ensure procedural celerity and tax collection efficiency, while respecting the taxpayer's ability to pay and the debtor's legal guarantees.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Tax de-judicialization, Multi-door courthouse, Tax settlement, Public credit recovery, Procedural effectiveness

1 INTRODUÇÃO

A hiperlitigiosidade fiscal figura como uma das principais causas da morosidade do Poder Judiciário. Nesse cenário, o presente artigo parte do exame do procedimento de cobrança judicial da dívida ativa, com o objetivo de identificar suas etapas, características e fundamentos normativos, evidenciando os elementos que estruturam a atuação da Fazenda Pública em Juízo.

Além disso, essa pesquisa aborda o fenômeno do contencioso fiscal de massa e seus impactos sobre o sistema de justiça. O elevado volume de execuções fiscais, associado à baixa efetividade na recuperação dos créditos, impõe desafios relevantes à capacidade de resposta do Poder Judiciário, afetando não apenas a duração dos litígios fiscais, mas também a eficiência global da tutela jurisdicional.

Dito isso, o objetivo geral é analisar a crise de efetividade da execução fiscal no Direito brasileiro, tendo como objetivos específicos o estudo de sua natureza jurídica e estrutura normativa.

Com base em dados jurimétricos publicados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), pretende-se responder ao presente problema acadêmico: a utilização do paradigma de justiça multiportas pode contribuir para solucionar, ou diminuir, a crise de inefetividade da execução fiscal brasileira?

A hipótese proposta sugere que a incorporação da lógica de justiça multiportas nas execuções fiscais contribuirá na diminuição das vicissitudes do modelo tradicional de cobrança judicial dos créditos das Fazendas Públicas.

Assim, a temática tem relevância social, acadêmica, jurídica e econômica, uma vez que a inefetividade da execução fiscal compromete a arrecadação tributária e a garantia de uma tutela jurisdicional em tempo razoável, direito fundamental assegurado pelo art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Metodologicamente, esta pesquisa é de natureza bibliográfica e teórico-documental, com abordagem qualitativa e quantitativa, empregando dados jurimétricos colhidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela PGFN, nos anos de 2023 e 2024, respectivamente. Nesse aspecto, há análise de doutrina especializada, legislação, relatórios institucionais e projetos de lei. Quanto ao marco teórico, destaca-se a obra de Machado Segundo (2025), especialmente o livro “Manual de Direito Tributário”, que se mostrou a referência mais recorrente no presente trabalho, ao lado das contribuições de Paulsen (2025) e Conrado (2020).

Este artigo contou com o suporte de ferramentas de inteligência artificial em sua fase de revisão, sob a supervisão e responsabilidade técnica dos autores. O uso dessa tecnologia foi aplicado para o aprimoramento da fluidez textual.

O trabalho estrutura-se em quatro capítulos de desenvolvimento que mapeiam o ciclo da cobrança do crédito público até as propostas de reforma. No primeiro capítulo, os autores analisam a natureza jurídica e o procedimento da execução fiscal sob a égide da Lei 6.830/1980, detalhando desde a formação da Certidão de Dívida Ativa (CDA) até os filtros recursais de alçada. Na sequência, o trabalho diagnostica o contencioso fiscal de massa, utilizando dados do CNJ para demonstrar o impacto dessas ações no congestionamento do Poder Judiciário. O terceiro capítulo explora instrumentos extrajudiciais e administrativos já existentes, com ênfase no modelo de justiça multiportas e nos resultados da transação tributária no âmbito da PGFN. Por fim, o artigo examina as iniciativas legislativas representadas pelos Projetos de Lei (PLs) 4.257/2019 e 2.488/2022, debatendo propostas como a execução administrativa e a desjudicialização da cobrança de pequenos valores.

2 O PROCEDIMENTO DE COBRANÇA JUDICIAL DE DÍVIDA ATIVA

A execução fiscal é um procedimento executivo especial, previsto na Lei 6.830/1980, que se baseia em um título executivo extrajudicial, a CDA, que confere legitimidade ao ente público para exigir compulsoriamente a satisfação de créditos tributários ou não tributários (Paulsen, 2025, p. 675). Em outras palavras, a execução fiscal é o meio adequado para a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias cobrarem seus créditos que não foram quitados na esfera administrativa pelo contribuinte.

Detalhando melhor, o processo de formação da CDA compreende uma série de acontecimentos. Primeiro é necessária a ocorrência do fato gerador que se amolda em uma hipótese de incidência, que representa a obrigação tributária expressa em lei. Em seguida, o fisco através de um processo administrativo realiza o lançamento em que será apurado a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente à matéria tributável, o montante do tributo devido, o sujeito passivo e, sendo o caso, a aplicação da penalidade cabível, conforme disposto no art. 142 do Código Tributário Nacional (CTN) (Brasil, 1966).

Desse modo, o lançamento constitui o crédito tributário e legitima sua cobrança pelo ente público. Conforme leciona Machado Segundo, “é o lançamento que transforma a obrigação tributária, ainda ilíquida, incerta e não exigível, em crédito tributário, autônomo

enquanto realidade formal, mas substancialmente decorrente da obrigação que lhe deu origem” (Machado Segundo, 2025, p. 151).

O lançamento só é formalmente efetuado depois que o contribuinte é devidamente notificado. A partir dessa comunicação, ele passa a ter um prazo para quitar o valor devido ou apresentar impugnação administrativa. Se optar por contestar, essa defesa suspende a cobrança do crédito tributário, conforme prevê o art. 151, inciso III, do CTN, dando início a um procedimento administrativo voltado à verificação da legalidade do lançamento (Machado Segundo, 2025, p. 162).

Finalizado o prazo, fixado pela lei ou por decisão final proferida em processo regular, sem que o contribuinte realize o pagamento do valor devido o fisco poderá inscrever o débito no livro de registro da dívida ativa, viabilizando a formalização da CDA, conforme os arts. 201 e 202 do CTN. Assim, a Fazenda Pública munida deste título executivo extrajudicial poderá ajuizar a ação de execução fiscal. Nesta ação não se discute mais se o crédito existe ou não, mas apenas se busca a efetiva satisfação desse crédito em favor dos entes públicos, uma vez que, a CDA tem presunção relativa de certeza e liquidez, o que lhe dá efeito de prova pré-constituída (Brasil, 1996).

Sobre o assunto Machado Segundo:

O processo de execução fiscal, disciplinado pela Lei 6.830/80, é uma espécie de processo de execução por quantia certa, fundado em título extrajudicial, através do qual se busca a prestação da tutela jurisdicional executiva. Isso significa que através dele não se busca o accertamento da relação conflituosa, mas sim a satisfação do direito já accertado e não adimplido, representado pelo título executivo que é a Certidão de Dívida Ativa (CDA). Seu papel, no âmbito tributário, é o de obter o adimplemento do crédito tributário (da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias ou fundações) devidamente constituído, vencido, exigível e não pago (Machado Segundo, 2025, p. 375).

Nesse aspecto, conforme bem apontado por Conrado, o que caracteriza, de forma substancial, a execução ser definida como fiscal é o polo ativo e o objeto da demanda. Assim, “Fiscal é a execução que, a um só tempo, tem por sujeito ativo entidade inserta no conceito de Fazenda Pública, e, por objeto, valor qualificado como dívida ativa” (Conrado, 2020, p. 28).

Quanto à natureza jurídica da execução fiscal, tem-se que “[...] as execuções qualificadas como fiscais incluem-se na classe das processualmente autônomas, exigindo, por isso, o aparelhamento de processo especificamente voltado à produção da tutela correlata” (Conrado, 2022, p. 21), ou seja, esta ação de iniciativa do fisco é independente de tutela de conhecimento e *sui generis*, pois é lastreada na CDA que se enquadra na categoria de título executivo extrajudicial formado unilateralmente.

No que tange ao modelo da Lei 6.830/1980, é essencial para a discussão analisar o art. 34 da referida lei. Nesse viés, “das sentenças de primeira instância proferidas em execuções de valor igual ou inferior a 50 (cinquenta) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, só se admitirão embargos infringentes e de declaração” (Brasil, 1980). No contexto atual, o valor de alçada por indexação pela ORTN foi extinto. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em sede de recursos repetitivos (Tema 395) definiu que:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. ART. 543-C, DO CPC. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. VALOR DE ALÇADA. CABIMENTO DE APELAÇÃO NOS CASOS EM QUE O VALOR DA CAUSA EXCEDE 50 ORTN'S. ART. 34 DA LEI N.º 6.830/80 (LEF). 50 ORTN = 50 OTN = 308,50 BTN = 308,50 UFIR = R\$ 328,27, EM DEZ/2000. PRECEDENTES. CORREÇÃO PELO IPCA-E A PARTIR DE JAN/2001.

1. O recurso de apelação é cabível nas execuções fiscais nas hipóteses em que o seu valor excede, na data da propositura da ação, 50 (cinquenta) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, à luz do disposto no artigo 34, da Lei n.º 6.830, de 22 de setembro de 1980.

2. A ratio essendi da norma é promover uma tramitação mais célere nas ações de execução fiscal com valores menos expressivos, admitindo-se apenas embargos infringentes e de declaração a serem conhecidos e julgados pelo juízo prolator da sentença, e vedando-se a interposição de recurso ordinário.

3. Essa Corte consolidou o sentido de que "com a extinção da ORTN, o valor de alçada deve ser encontrado a partir da interpretação da norma que extinguiu um índice e o substituiu por outro, mantendo-se a paridade das unidades de referência, sem efetuar a conversão para moeda corrente, para evitar a perda do valor aquisitivo", de sorte que "50 ORTN = 50 OTN = 308,50 BTN = 308,50 UFIR = R\$ 328,27 (trezentos e vinte e oito reais e vinte e sete centavos) a partir de janeiro/2001, quando foi extinta a UFIR e desindexada a economia [...]"

(Brasil, STJ, 2010, s.p, grifos próprios).

Dessa maneira, ao restringir o recurso de apelação para as ações de execução fiscal de baixo valor, o escopo da norma é trazer mais celeridade para as lides fiscais. Inclusive, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Tema 408, já declarou o artigo compatível com a CF/1988. Entretanto, este filtro recursal não foi suficiente para desafogar o Poder Judiciário em litígios tributários de pequeno valor.

Por fim, é importante mencionar que a LEF substituiu o Código de Processo Civil (CPC) de 1973 no tratamento das execuções fiscais, aplicando-o apenas subsidiariamente. Nessa seara, a Lei 6.830/80 quando da sua instituição teve como principal objetivo “agilizar a execução fiscal, criando um procedimento especial diverso do da execução forçada comum de quantia certa, regulado pelo Código de Processo Civil” (Theodoro Júnior, 2022, p. 31). Assim, a LEF tem como finalidade trazer maior celeridade e eficácia para este procedimento e, para isso, concedeu algumas prerrogativas ao ente público, o que, para alguns doutrinadores como Theodoro Júnior (2022), tratam-se de privilégios exacerbados e injustificáveis. Já para outros,

como Cunha (2025), a Fazenda Pública deve preservar o interesse público e por isso necessita de tratamento diferenciado.

Fato é que depois de quarenta e cinco anos da edição da LEF o cenário atual é diametralmente oposto aos objetivos que a lei propugnava, o que será evidenciado no item subsequente desta pesquisa. O CPC/1973 foi revogado e a LEF permaneceu estagnada no tempo.

3 O CONTENCIOSO FISCAL DE MASSA E O IMPACTO NO SISTEMA DE JUSTIÇA

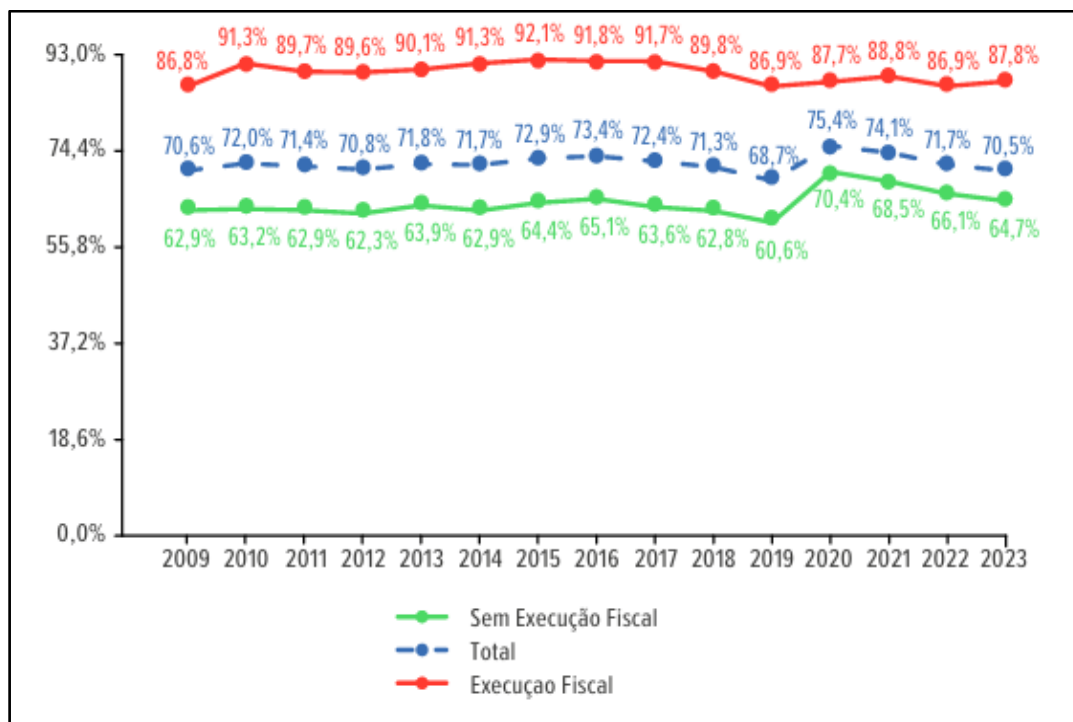
A CF/1988 estabelece em seu art. 5º, inciso LXXVIII que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (Brasil, 1980). No mesmo sentido, o CPC/2015 consagra em seu art. 4º o direito das partes “de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (Brasil, 2015). Nesse viés, o devido processo legal é corolário do princípio da efetividade, ou seja, “processo devido é, pois, processo com duração razoável” (Didier Júnior, 2016, p. 98). A crise de efetividade das execuções fiscais revela um cenário oposto a essa premissa. Assim, embora formalmente devidos, milhões de processos de execução fiscal prolongam-se por anos sem qualquer perspectiva de satisfação do crédito, consumindo recursos públicos e contribuindo para níveis alarmantes de congestionamento processual.

O Relatório Justiça em Números apresenta indicadores relativos ao tempo de tramitação dos processos, a litigiosidade, a produtividade e o desempenho dos tribunais, dentre outros dados importantes para auxiliar a gestão judiciária brasileira. Nessa perspectiva, o relatório de 2024 (ano-base 2023) apontou que as execuções fiscais são o principal fator de morosidade do Poder Judiciário¹. Essas demandas representam aproximadamente 31% do acervo processual ainda em curso no Poder Judiciário e a 59% do total de execuções pendentes (Brasil, 2024, p. 204). Os dados negativos continuam. A taxa de congestionamento na execução fiscal é de 87,8% e sem esses processos, a taxa global do Poder Judiciário cairia de 70,5% para 64,7%. Na prática, significa que no ano de 2023, a cada cem execuções fiscais em tramitação,

¹ Para a jurisdição sustentável, “é inaceitável permitir e coadunar com a morosidade do Poder Judiciário na entrega da tutela jurisdicional, pois, além de evidenciar a impotência do Estado no que tange à resolução de conflitos e à evidente falta de aplicação de um processo justo, mitiga o próprio acesso à jurisdição” (Gomes; Ferreira, 2017, p. 109).

somente doze alcançaram a fase de baixa processual (Brasil, 2024, p. 204). A tabela abaixo ilustra tal dado:

Gráfico 1 - Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento total



Fonte: Brasil, CNJ, 2024, p. 209.

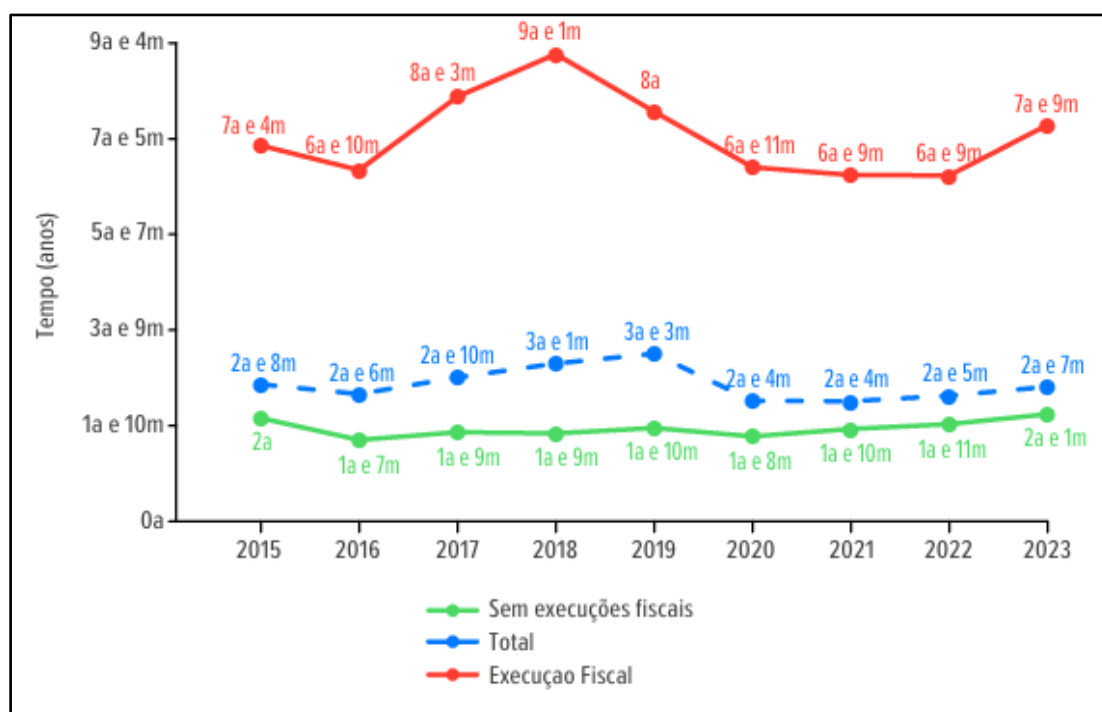
Além disso, em relação ao tempo médio do acervo, o relatório apontou que o tempo médio do acervo da execução fiscal é de 6 anos e 9 meses e caso sejam desconsideradas, o tempo médio de tramitação do acervo passaria de 4 anos e 3 meses para 3 anos e 1 mês no ano de 2023, ou seja, uma redução de 1 ano e 2 meses.

Ainda em relação a referida pesquisa, em uma perspectiva comparativa, as lides fiscais pendentes, no ano de 2023, somam 26,4 milhões de processos, enquanto que as demais execuções pendentes estão em 18 milhões. O tempo médio de tramitação do processo de execução fiscal baixado no Poder Judiciário é de 7 anos e 9 meses, enquanto que o tempo médio para os demais processos é de 2 anos e 1 mês, o que evidencia a contribuição das execuções fiscais para o congestionamento do Poder Judiciário, conforme a figura abaixo.

Outro ponto interessante, é o fato de que, mesmo desconsiderando essas ações, o tempo médio tem apresentado crescimento contínuo desde 2020, o que sinaliza que o problema da demora atinge outros ramos processuais não se limitando às execuções fiscais. Por fim, cabe mencionar que muito embora os números dessa classe processual não sejam animadores, a

execução fiscal, no ano de 2023, segundo dados do relatório, arrecadou R\$26,2 bilhões para os cofres públicos, sendo R\$ 20,1 bilhões (76,7%) provenientes da Justiça Federal e R\$ 5,7 bilhões (21,9%) oriundos da Justiça Estadual (Brasil, 2024, p. 87).

Gráfico 2 - Série histórica do impacto da execução fiscal no tempo de tramitação do processo baixado



Fonte: Brasil, CNJ, 2024, p. 212.

Ademais, outra pesquisa que traz dados essenciais para o presente trabalho é o “Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro”, produzido pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper) em parceria com o CNJ, que, em síntese, mostra que o contencioso tributário é gigantesco, ineficiente e custoso. A pesquisa conclui que o modelo de cobrança por execução fiscal é uma das causas do elevado contencioso judicial tributário. Nesse sentido, inclusive o relatório faz algumas recomendações, dentre elas a necessidade de mudança legislativa no que tange ao ajuizamento de execuções fiscais. Senão veja-se:

Diante da constatação de que há milhares de processos de execução fiscal cujo valor cobrado é bastante reduzido, deve ser proposta alteração para fixação, em lei nacional, de obrigatoriedade de observância de regra de ajuizamento seletivo, estabelecendo critérios objetivos relacionados à recuperabilidade do crédito, evitando-se que o processo custe mais do que o crédito exigido [...] Criação de setores estruturados, compostos por especialistas, com competência para realizar a revisão da legislação tributária de maneira abrangente e perene (Brasil, CNJ; Insper, 2022, p. 29).

Destarte, o problema da execução fiscal é crônico. Há anos os dados estatísticos ruins dessas execuções impactam o sistema de justiça. Nos próximos dois subtópicos, serão abordadas algumas alternativas que buscam agilizar a execução fiscal, por exemplo, a cobrança diferenciada promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o protesto da CDA, o PL 4.257/2019 e o PL 2.488/2022.

4 INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS NA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA: RESPOSTAS À INEFICIÊNCIA DA EXECUÇÃO FISCAL

O objetivo deste subitem é exemplificar como outros meios de cobrança dos créditos públicos vêm sendo utilizados, diante da profunda crise da via judicial. Assim, muitas vezes, a solução tradicional pode não ser a mais eficaz. Nesse sentido, o CPC/2015 atribuiu grande importância aos métodos de solução consensual de conflitos e deixa isso bem claro, logo no início do código, quando ao tratar das normas fundamentais do processo destaca nos §§ 2º e 3º do art. 3º que “o Estado irá promover, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (Brasil, 2015) e que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial” (Brasil, 2015). Nesse sentido, é fundamental a lição de Watanabe (2019) que descreve como a cultura jurídica brasileira é voltada para a lógica adversarial em detrimento de uma cultura pacificadora e como isso contribui para a obstrução do Poder Judiciário:

O mecanismo predominantemente utilizado pelo nosso Judiciário é o da solução adjudicada dos conflitos, que se dá por meio de sentença do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a chamada "cultura da sentença", que traz como consequência o aumento cada vez maior da quantidade de recursos, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores e até mesmo da Suprema Corte. Mais do que isso, vem aumentando também a quantidade de execuções judiciais, que sabidamente é morosa e ineficaz, e constitui o calcanhar de Aquiles da Justiça (Watanabe, 2019, p. 87).

Ademais, Watanabe também pontua que a incorporação dos meios consensuais de conflito serviria não apenas para diminuir a quantidade de processos pendentes no Poder Judiciário, mas também para possibilitar “uma solução mais adequada aos conflitos, com a consideração das peculiaridades e especificidades dos conflitos e das particularidades das pessoas neles envolvidas” (Watanabe, 2019, p. 88).

Nessa perspectiva, é relevante trazer como exemplo a transação que é um método autocompositivo, cuja previsão normativa está nos arts. 156 e 171 do CTN, com alta potencialidade para ser aplicado no processo tributário, desafogando o Poder Judiciário. De forma simplificada, a transação é um acordo entre o fisco e o contribuinte, em que a partir de concessões mútuas colocam fim ao litígio (Machado Segundo, 2025, p. 202). Nos dizeres de Mendonça (2013):

[...] a possibilidade de fisco e contribuinte transigirem para fins de solução da controvérsia tributária não só estimularia o diálogo entre os sujeitos envolvidos na relação jurídico-tributária, mas também permitiria que a tributação se dê de forma participativa, o que por certo conferirá segurança, confiabilidade e também reciprocidade nas relações tributárias, as quais são, como já amplamente exposto no decorrer do estudo, complexas e nada cordiais sob a perspectiva do contribuinte (Mendonça, 2013, p. 143)².

Assim, a solução consensual das demandas é ainda mais vantajosa no âmbito tributário, já que a relação entre o fisco e o contribuinte é de natureza continuada, em outras palavras, uma boa relação entre as partes significa menos processos pendentes no Poder Judiciário.

Apesar do CTN já instituir a transação desde 1966, somente em 2020 foi editada uma lei no âmbito da União que trata do assunto. A lei 13.988/2020 define os "requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutiva de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária" (Brasil, 2020). As modalidades de transação estão disciplinadas no art. 2º da referida lei, quais sejam a proposta individual ou por adesão na cobrança de créditos inscritos e não inscritos em dívida ativa; proposta por adesão nos demais casos de contencioso judicial ou administrativo tributário e, por fim a proposta por adesão no contencioso tributário de pequeno valor que corresponde a parte considerável no acervo de execuções fiscais.

A portaria normativa do Ministério da Fazenda 1.584, de 13 de dezembro de 2023, traz mais detalhes sobre a aplicação da transação por adesão nos casos de dívidas de pequeno valor. Segundo o art. 30 do instrumento normativo, considera-se contencioso tributário de pequeno valor “aquele cujo montante do débito inscrito em dívida ativa ou em lançamento fiscal em discussão, compreendido principal e multa, não supere, por processo administrativo ou judicial individualmente considerado, o valor correspondente a sessenta salários mínimos”

² No mesmo sentido, Gomes; Martínez Lazcano; Carvalho, 2021, p. 326-327.

(Brasil, 2023). Arelado a isso, é necessário que o sujeito passivo da relação jurídica seja pessoa natural, microempresa ou empresa de pequeno porte. Ademais, a portaria em seu art. 32 estabelece os benefícios que poderão ser concedidos neste tipo de transação, tais como: descontos de até 50% do valor total do crédito; prazos e formas especiais de pagamento, incluindo diferimento e moratória, desde que a quitação ocorra em até sessenta meses e a possibilidade de oferecimento, substituição ou alienação de garantias e constrições (Brasil, 2023).

Nesse cenário, é primordial trazer alguns dados estatísticos produzidos pelo relatório “PGFN em números 2025”, com dados referentes ao ano de 2024, que ilustram o sucesso da transação no âmbito tributário. Segundo a pesquisa, a transação é “a política pública mais eficaz e efetiva em termos de número de acordos, para evitar o litígio dentro e fora do Poder Judiciário” (Brasil, PGFN, 2025, p. 29). O gráfico abaixo mostra a aplicação da transação desde 2020 e evidencia como este instituto foi evoluindo na recuperação de créditos públicos até chegar no patamar de 2024, em que dos 59,9 bilhões de reais recuperados pela União, 34,1 bilhões de reais foi por meio da transação, ou seja, aproximadamente, 56,92% dos créditos foram recuperados por um meio autocompositivo.

Gráfico 3 - Dívida Ativa da União



Fonte: Brasil, PGFN, 2025, p. 13.

Outra forma de cobrança racionalizada dos débitos públicos digna de nota, promovida pela PGFN, é a descrita na portaria MF nº 75/2012. Seu art. 1º determina que “não deve ser inscrito na Dívida Ativa da União débito de valor consolidado igual ou inferior a mil reais e que não se deve promover o ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a vinte mil reais” (Brasil, 2012).

Nessa mesma linha, a Lei 10.522/02, alterada pela Lei 13.606/2018, em seu art. 20-C trouxe normatização fundamental com o objetivo de aumentar a efetividade na recuperação do crédito público. O referido artigo estipula que “a PGFN pode condicionar o ajuizamento das execuções fiscais à verificação de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis, desde que úteis à satisfação integral ou parcial dos débitos a serem executados” (Brasil, 2018). No parágrafo único destaca que “compete ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional definir os limites, critérios e parâmetros para o ajuizamento da ação exacional, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência” (Brasil, 2018).

Nesse diapasão, a portaria nº 396 de 20 de abril de 2016 da PGFN instituiu o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC) que busca otimizar a cobrança da Dívida Ativa da União. Para isso, a normativa, em seu art. 1º, estabelece quatro procedimentos, quais sejam o procedimento especial de diligenciamento patrimonial, procedimento de protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa, procedimento especial de acompanhamento de parcelamentos e procedimento de acompanhamento de execuções garantidas ou suspensas por decisão judicial (Brasil, 2016).

Tais regulamentações no âmbito da União demonstram que, diante da crise da execução fiscal, a Fazenda Nacional adotou estratégia condizente com o ajuizamento seletivo das ações de execução fiscal, condicionando um valor mínimo, a fim de evitar movimentar todo o aparato judiciário para possivelmente recuperar quantias ínfimas que sequer cobririam todos os gastos do ajuizamento da demanda. No tocante ao critério da capacidade contributiva do executado a norma foi ainda mais acertada, pois não faz sentido ajuizar a execução fiscal contra um devedor que não tem bens e que certamente não irá quitar seu débito.

Dito de outra forma, ajuizar um processo nesses moldes serviria apenas para aumentar as estatísticas negativas do Poder Judiciário e de certa forma punir o devedor. Conforme bem assevera Assis, “a execução contemporânea confere-se de exclusivo caráter real. Visa a execução, conforme opinião comum, ao patrimônio do executado. Efetivamente, a diretriz deriva do art. 789 do NCPC, que assenta o princípio da responsabilidade patrimonial do

executado” (Assis, 2016, p. 145). Assim, em regra geral, a execução atinge apenas o patrimônio do executado e não a sua pessoa física.

Cabe lembrar também que não ajuizar a ação de execução fiscal não significa não cobrar o débito, haja vista que há outras formas mais efetivas de cobrança, respeitando-se os princípios da razoabilidade, economicidade e eficiência. O protesto da CDA é um exemplo disso. A Lei 12.767/2012, alterando a Lei 9.492/1997, incluiu “entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas” (Brasil, 2012). Cabe mencionar que tal alteração foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5135 em que o STF referendou a legitimidade do protesto como meio de cobrança extrajudicial para a recuperação de créditos da Fazenda Pública e fixou a seguinte tese: “o protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política” (Brasil, 2016).

Assim, tendo em vista que, conforme evidenciado na seção anterior, o modelo ultrapassado de cobrança via execução fiscal foi apontado como um dos motivos do elevado contencioso tributário existente no Brasil, conclui-se que o modelo da Fazenda Nacional que preconiza a autocomposição é um exemplo a ser seguido pelos demais entes federativos.

5 INICIATIVAS LEGISLATIVAS PARA A REFORMA DA EXECUÇÃO FISCAL: PROJETOS DE LEI 4.257/2019 E 2.488/2022

Há algumas propostas legislativas que tramitam no Congresso Nacional com o fito de modernizar a execução civil e a execução fiscal. Nesse contexto, o PL 4.257/19, de autoria do senador Antônio Anastasia, que atualmente aguarda parecer na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, tem como objetivo modificar a LEF para instituir a execução fiscal administrativa e a arbitragem tributária, em hipóteses específicas. A proposta legislativa, em seu art. 41-A, prevê que a Fazenda Pública pode optar pela execução fiscal extrajudicial nos casos dos tributos relativos a contribuições de melhorias, decorrentes de obras públicas, a propriedade territorial rural, a propriedade de veículos automotores e a propriedade predial e territorial urbana, além de taxas devidas em função da propriedade, do usufruto ou da posse de bem imóvel passível de alienação ou em razão da propriedade de veículo.

Nesse aspecto, nota-se que o PL restringiu a possibilidade de execução extrajudicial para os tributos que possuem uma correlação direta com o patrimônio do executado, ou seja,

são obrigações tributárias *propter rem*. De acordo com os ensinamentos de Gomes, as obrigações *propter rem* "caracterizam-se pela origem e transmissibilidade automática" (Gomes, 2019, p. 21), ou seja, por exemplo na obrigação tributária relativa ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) o pagamento do tributo é devido por quem detém a propriedade do imóvel e este ônus é transmitido para o adquirente, conforme os arts. 130 e 131 do CTN que tratam da responsabilidade dos sucessores. Nesse sentido, Tepedino e Schreiber, afirmam que essas obrigações possuem algumas características principais, quais sejam: "origina-se necessariamente de um direito real, incorporando-se imediatamente à esfera patrimonial do seu titular, como verdadeira e própria obrigação e transmitem-se com o direito real, obrigando quem quer que seja o seu titular" (Tepedino; Schreiber, 2025, p. 23).

Na justificativa do PL, o senador além de trazer os números desastrosos da execução fiscal, aponta justamente este caráter especial dos tributos acima mencionados e defende que nestes casos não há necessidade de se localizar um bem do devedor, já que a obrigação tributária surge pelo fato de o devedor ser proprietário, usufrutuário ou possuidor de certo bem e que portanto, não há motivo para que a cobrança seja feita por via judicial. Além disso, argumenta que a Lei 8.009/90, no art. 3º, inciso IV, afasta a impenhorabilidade do bem de família "para cobrança de impostos, predial ou territorial, taxas e contribuições devidas em função do imóvel familiar" (Brasil, 1990).

De fato, a proposta legislativa tem potencial para diminuir o acervo de execuções fiscais, uma vez que segundo os dados da 5ª edição do Diagnóstico do Contencioso Judicial Brasileiro, o maior volume de processos é de IPTU, cerca de 24,9%. O IPVA ocupa a sétima posição com 5,48% e o Imposto Territorial Rural a décima quinta posição com 1,25% (Brasil, 2022, p. 53). No entanto, no que toca à execução fiscal administrativa, será necessário analisar se a transferência de atos expropriatórios para a esfera administrativa não fere o princípio da reserva de jurisdição ou se o controle judicial *a posteriori* será suficiente para evitar abusos da Fazenda Pública, o que ultrapassa os limites estreitos desta pesquisa.

Outrossim, o PL 2.488/2022, de autoria do senador Rodrigo Pacheco, é fruto do trabalho da comissão temporária encarregada de modernizar os processos administrativo e tributário (CTIADMIR) presidida pela ministra do STJ, Regina Helena Costa. O PL 2.488/2022 é mais ambicioso se comparado com o PL 4.257/2019, enquanto o primeiro busca substituir a LEF, o segundo busca apenas reformá-la. Nesse âmbito, cabe destacar que uma das grandes mudanças do novo projeto é a importância dada aos meios adequados de solução de conflitos, por exemplo, enquanto a Lei 6.830/80 não cita nenhuma vez a palavra consensual ou um termo correlato, a nova proposta menciona em seu texto expressões como "autocomposição",

“método consensual de solução de conflitos”, “negociar” e “transacionar”. Assim, percebe-se que a lei certamente é um retrato de seu tempo, visto que a LEF, instituída no período ditatorial brasileiro, não busca em nenhum momento incentivar a autocomposição. Já o referido PL vai ao encontro dos ditames do CPC/2015 que busca estimular a adoção da justiça multiportas.

Nesse contexto, é primordial dissertar sobre alguns dispositivos do PL 2.488/2022, o qual subdivide-se em cinco capítulos, quais sejam: das disposições introdutórias, do procedimento para inscrição em dívida ativa e do controle de legalidade dos créditos, da cobrança extrajudicial da dívida ativa, da cobrança judicial da dívida ativa e disposições finais. A nova legislação é inovadora em vários aspectos.

No que tange a busca da promoção da via autocompositiva, o primeiro dispositivo que merece destaque é o § 5º do art. 6º, o qual estabelece que a lei deverá estimular a utilização de métodos de autocomposição e consensualidade pelas Fazendas Públicas antes da propositura da execução fiscal, a fim de permitir a regularização do débito inscrito.

Outro dispositivo notável é o § 8º do art. 11 que dispõe sobre a possibilidade do devedor, a qualquer tempo e desde que respeitada a legislação aplicável, manifestar interesse na adoção de métodos consensuais de resolução de conflitos, inclusive quanto à apresentação antecipada de garantias. Assim, a nova lei não se limita a incentivar a autocomposição apenas nas fases iniciais do procedimento, mas busca estender sua influência a todas as etapas do processo de recuperação do crédito público. A solução proposta pelo legislador coaduna-se a busca por uma cultura de diálogo e pacificação social, promovidas pelo CPC/2015 e pela Resolução 125 do CNJ.

O art. 38 da proposta de nova legislação estabelece que poderá ocorrer a dispensa do ajuizamento de execuções fiscais em duas hipóteses, quais sejam quando o montante do débito consolidado do devedor estiver abaixo do valor mínimo fixado pela autoridade competente e quando não for encontrado bens ou direitos em nome do sujeito passivo, ou pelo menos indícios de sua existência, desde que úteis para a satisfação integral ou parcial do débito, observados os critérios de racionalidade, economicidade e eficiência. O anteprojeto de lei propõe que o valor mínimo para a dispensa não poderá ser inferior a 10 salários mínimos no caso de dívida ativa da União, suas autarquias e fundações e o valor mínimo não poderá ser inferior a cinco salários mínimos para Estados, Distrito Federal, Municípios, suas autarquias e fundações, além dos conselhos de fiscalização profissional e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Mais uma vez, o legislador acertou ao trazer a possibilidade de dispensa do ajuizamento de ações que provavelmente seriam infrutíferas e que moveriam o aparato judicial desnecessariamente.

O PL em comento deu especial atenção às execuções fiscais de pequeno valor, tornando-as execuções extrajudiciais. O novo texto legislativo definiu que pequeno valor é a dívida de valor consolidado inferior a 60 salários mínimos e fez, acertadamente, a ressalva de que a lei de cada ente federativo pode reduzir esse valor. Cabe destacar que é inegociável respeitar a competência tributária de cada ente federativo, o qual deve decidir de acordo com o juízo de conveniência e oportunidade o que é pequeno valor para sua realidade econômica. É importante pontuar que o Brasil é altamente diverso tanto culturalmente como economicamente, ou seja, há diversos “brasis” dentro do Brasil. Logo, o que é um valor ínfimo para um ente federativo não será para outro.

O PL também estabeleceu que os tabeliães de protesto ficarão responsáveis pelos atos executivos desde a notificação do devedor até a realização da penhora, ou seja, funcionam como uma espécie de agentes da execução. A intervenção judicial ficará restrita a incidentes, por exemplo, quando o devedor impugnar a penhora. Assim, os tabeliães irão intimar o credor para apresentar contrarrazões e depois remeterá o incidente para o juiz decidir. Dessa forma, a nova proposta objetiva desjudicializar as execuções fiscais de pequena monta, para que o aparato judicial seja utilizado, em tese, apenas em processos mais complexos e relevantes economicamente. Portanto, o anteprojeto de lei configura um passo importante para o debate sobre a necessária racionalização da execução fiscal.

O impacto federativo da desjudicialização da execução fiscal revela uma disparidade estrutural acentuada: enquanto a União, por meio da PGFN, dispõe de um corpo jurídico robusto e sistemas tecnológicos avançados para gerir transações e execuções administrativas, os municípios de pequeno porte enfrentam severas limitações de capacidade institucional. Para esses entes, a implementação de mecanismos como a arbitragem tributária esbarra na carência de procuradorias estruturadas e na ausência de recursos para custear as câmaras arbitrais, o que pode gerar uma "justiça fiscal de duas velocidades". Sem o suporte de consórcios intermunicipais ou assistência técnica dos Estados, a execução administrativa nessas localidades corre o risco de se tornar ineficaz ou, no extremo oposto, de ser exercida sem o devido rigor procedimental, fragilizando as garantias do contribuinte e a própria arrecadação local.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, demonstrou-se que a execução fiscal, tal como concebida pela LEF, não alcançou os objetivos de celeridade e eficiência que justificaram sua criação. Nesse sentido,

por meio do conjunto de dados analisados, especialmente aqueles provenientes do Relatório Justiça em números de 2024, constatou-se de forma inequívoca que a cobrança judicial dos créditos públicos sobrecarrega o Poder Judiciário.

No desenvolvimento do estudo, verificou-se que a incorporação de uma lógica de justiça multiportas, na qual a Fazenda Pública passa a dispor de diversos instrumentos para a solução de controvérsias tributárias, para além da execução judicial clássica, constitui medida que se impõe diante do evidente esgotamento do modelo tradicional de cobrança. Nesse cenário, destaca-se o papel desempenhado pela PGFN, que vem estruturando um paradigma de atuação orientado pela racionalização da litigiosidade fiscal e pela adoção de mecanismos extrajudiciais e consensuais, por exemplo, a transação tributária, o RDCC e o protesto extrajudicial.

Conforme demonstrado pelos dados analisados no relatório PGFN em números 2025, a transação consolidou-se como o instrumento mais efetivo em termos de acordos firmados, sendo responsável, em 2024, por mais da metade do montante recuperado pela União. Tal resultado confirma que a consensualidade deixou de ocupar posição marginal no sistema tributário, assumindo protagonismo como uma solução adequada e menos onerosa ao Estado.

Associado a isso, esclareceu-se que os PLs 4.257/2019 e 2.488/2022 trazem propostas relevantes para combater a falta de efetividade das execuções fiscais. O PL 4.257/2019 propõe uma reforma pontual da Lei 6.830/1980, ao introduzir a possibilidade de execução fiscal administrativa e arbitragem tributária em hipóteses específicas, ao passo que o PL 2.488/2022 apresenta uma abordagem mais abrangente, ao pretender a substituição integral do modelo vigente por um novo regime jurídico da cobrança da dívida ativa. Assim, a proposta incorpora, de forma expressa, diretrizes alinhadas ao CPC/2015, especialmente no que tange à valorização dos meios consensuais de solução de conflitos e à adoção de critérios de racionalidade e eficiência para propositura de execuções fiscais.

Os objetivos delineados na introdução foram integralmente cumpridos ao longo do desenvolvimento do artigo. O objetivo geral de analisar a crise de efetividade da execução fiscal foi exaurido por meio do diagnóstico jurimétrico detalhado, que comprovou o congestionamento do sistema judiciário. Quanto aos objetivos específicos, o texto estruturou com precisão a natureza jurídica e normativa do modelo atual, ao mesmo tempo em que confirmou a hipótese central: o paradigma da justiça multiportas — exemplificado pelo sucesso da transação tributária e pelas propostas dos PLs 4.257/2019 e 2.488/2022 — apresenta-se como a alternativa viável para reduzir a ineficiência do modelo tradicional de cobrança.

Como proposta de novos estudos, sugere-se pesquisar se a transferência de atos expropriatórios para a esfera administrativa não fere o princípio da reserva de jurisdição e se o controle judicial *a posteriori* será suficiente para evitar abusos do Fisco nas execuções fiscais administrativas, bem como discutir a capacidade instalada das Serventias Extrajudiciais em cidades pequenas e o custo dessas taxas para o devedor hipossuficiente.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken de. **Manual da execução**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Instituto de Ensino e Pesquisa. **Diagnóstico do Contencioso Judicial Tributário Brasileiro**: sumário executivo. 5. ed. Brasília: Insper; CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/05/sumario-contencioso-tributario.pdf>. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/04/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 1973**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15869.htm. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.760, de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112767.htm. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria Normativa MF nº 75, de 22 de março de 2012**. Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/sementes-e-mudas/publicacoes-sementes-e-mudas/PortariaMFn75de22demarode2012.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria Normativa MF nº 1.584, de 13 de dezembro de 2023**. Dispõe sobre transação por adesão no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia jurídica e de pequeno valor. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#!/consulta/externa/135260#2486680>. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria Normativa PGFN nº 33, de 8 de fevereiro de 2018**. Regulamenta os arts. 20-B e 20-C da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002 e disciplina os procedimentos para o encaminhamento de débitos para fins de inscrição em dívida ativa da União, bem como estabelece os critérios para apresentação de pedidos de revisão de dívida inscrita, para oferta antecipada de bens e direitos à penhora e para o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#!/consulta/externa/90028/visao/multivigente>. Acesso em: 08 ago. 2025.

BRASIL. Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **Portaria Normativa PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016**. Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf. Acesso em: 10 ago. 2025.

BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Relatório PGFN em números 2025**: com dados de 2024. Brasília, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn_2025_1103_11h46_final.pdf. Acesso em: 04 maio 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.488/2022**. Relator: Senador Rodrigo Pacheco. Brasília: Senado Federal, 2024. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9859787&ts=1741984508698&rendition_principal=S&disposition=inline. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4.257/2019**. Relator: Senador Antônio Anastasia. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7984784&ts=1730134902508&disposition=inline>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.168.625/MG**. Ementa. Agravo 557, §1º, CPC - decisão que converte apelação em embargos infringentes - sentença proferida em execução fiscal - valor de alçada inferior a 50 OTNs - art. 34 da LEF - Recurso desprovido. Recorrente: Município de Leopoldina. Recorrido: Deusimira Matias Ferreira. Relator: Luiz Fux, 09 jun. 2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=7441391&num_registro=200901055704&data=20100701&tipo=91&formato=PDF. Acesso em: 02 ago. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 635.232/MG**. Tema 408: Requisitos de admissibilidade de recursos em execuções fiscais de pequeno valor (art. 34 da Lei nº 6.830/1980). Relator: Min. Gilmar Mendes, 15 de setembro de 2011. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 4 maio 2026.

CONRADO, Paulo Cesar. **Execução fiscal**. 4. ed. São Paulo: Noeses, 2020. Disponível em: <http://vlex.com.br/source/execu-o-fiscal-32287>. Acesso em: 15 set. 2025.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. vol. 1.

GOMES, Magno Federici; FERREIRA, Leandro José. A dimensão jurídico-política da sustentabilidade e o direito fundamental à razoável duração do procedimento. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, n. 52, v. 2, p. 93-111, maio/set. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i52.8864>. Acesso em: 10 jan. 2026.

GOMES, Magno Federici; MARTÍNEZ LAZCANO, Alfonso Jaime; CARVALHO, Michele Alves de. O sistema *Online Dispute Resolution* em execução fiscal: arbitragem tributária e jurisdição sustentável. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 10, nº 2, p. 317-337, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/rjt.v10i2.19448>. Acesso em: 4 maio. 2026.

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530986025/>. Acesso em: 12 set. 2025.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito **Manual de Direito Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776962/>. Acesso em: 10 set. 2025.

MENDONÇA, Priscila Faricelli de. **Transação e arbitragem nas controvérsias tributárias**. 2013. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-12022014-135619/publico/dissertacao_mestrado_final_Priscila_Faricelli_de_Mendonca.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário Completo**. 16. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553625901/>. Acesso em: 02 set. 2025.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. **Fundamentos do Direito Civil: obrigações**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. vol. 2. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996598/>. Acesso em: 12 set. 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de Execução Fiscal**. 14. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553620209/>. Acesso em: 08 out. 2025.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça) processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. Disponível em: <http://vlex.com.br/vid/politica-publica-do-poder-938302774>. Acesso em: 10 set. 2025.