

# A DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL: TRANSAÇÃO, ARBITRAGEM E EXECUÇÃO EXTRAJUDICIAL VIA SERVENTIAS NOTARIAIS

*THE DEJUDICIALIZATION OF TAX ENFORCEMENT IN BRAZIL: SETTLEMENT,  
ARBITRATION AND EXTRAJUDICIAL EXECUTION VIA NOTARIAL OFFICES*

Joákyla Sara Varela Câmara<sup>id</sup>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.

Pós-graduanda em Residência Judicial da UFRN.

Bacharela em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

Residente Judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN).

E-mail: joakulasara@gmail.com

**RESUMO:** O presente trabalho possui o objetivo de responder ao seguinte problema de pesquisa: É possível que a desjudicialização do processo de execução fiscal, por meios alternativos de resolução de conflitos, seja processualmente eficaz no Brasil? Para que se responda ao problema será feita uma averiguação da doutrina, da jurisprudência e da legislação brasileira aplicáveis a este tema, por meio de um estudo bibliográfico, qualitativo, empregando-se do método dedutivo com fundamento em registros oficiais. Os temas relacionados são pouco explorados na esfera acadêmica. Em contrapartida, diversos Projetos de Lei no Brasil visam tornar a execução fiscal mais eficiente justamente por meio das serventias extrajudiciais, incluindo a proposta de criação da chamada “execução fiscal administrativa”. Será demonstrada a viabilidade da desjudicialização do processo de execução fiscal através das serventias extrajudiciais.

**Palavras-chave:** execução fiscal; desjudicialização; uniformização; litigiosidade.

**ABSTRACT:** This study aims to answer the following research question: Is it possible for the dejudicialization of tax foreclosure proceedings, through alternative dispute resolution methods, to be procedurally effective in Brazil? To address this issue, an examination of Brazilian doctrine, case law, and legislation applicable to this topic will be conducted through a qualitative bibliographic study, employing the deductive method based on official records. The relevance of this research is evident, as related topics remain underexplored in the academic sphere. Conversely, several legislative bills in Brazil seek to enhance the efficiency of tax foreclosure precisely through extrajudicial notary services, including proposals to establish the so-called "administrative tax foreclosure." This study will demonstrate the feasibility of dejudicializing tax foreclosure proceedings through extrajudicial notary services.

**Keywords:** tax foreclosure; dejudicialization; standardization; litigiousness.

Submetido em: 19/09/2025 - Aprovado em: 22/10/2025

## SUMÁRIO

**1 INTRODUÇÃO; 2 A AGRURA NO PODER JUDICIÁRIO; 3 EXECUÇÕES FISCAIS E OS NÚMEROS DEMONSTRADOS NOS RELATÓRIOS DO CNJ; 4 A VULTUOSIDADE DAS DÍVIDAS E O CARECIMENTO DA DESJUDICIALIZAÇÃO; 5 O ÓBICE DO ACESSO À JUSTIÇA NA EXECUÇÃO FISCAL; 6 AS CONTRARIEDADES NO CURSO DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO PODER JUDICIÁRIO; 7 MEIOS ALTERNATIVOS POSSÍVEIS À EXECUÇÕES FISCAIS EM CONFLITOS TRIBUTÁRIOS; 7.1 DA TRANSAÇÃO, ARBITRAGEM E O REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITO COMO**

**ALTERNATIVAS À DESJUDICIALIZAÇÃO; 8 PROJETO DE LEIS Nº 5.080/2009 E 4.257/2019  
PARA DESJUDICIALIZAR A EXECUÇÃO FISCAL: ILEGALIDADES APONTADAS PELA  
DOUTRINA; 9 A DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES TRIBUTÁRIAS  
PROCESSADAS CONFORME A EXECUÇÃO CIVIL PELO PROJETO DE LEI N. 6.204/2019;  
10 CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.**

## **1 INTRODUÇÃO**

A presente pesquisa versará a teoria dos sistemas, que concebe o Direito como uma sistematização social sujeita à evolução, propondo a introdução de meios alternativos à jurisdição estatal no processo tributário, especialmente na cobrança de dívidas tributárias. A proposta não visa eliminar a jurisdição estatal, regida pela Lei de Execução Fiscal (Lei no 6.830/1980), mas sim estabelecer um sistema abrangente para que contribuintes e Administração Tributária possam escolher métodos de solução mais adequados.

Nos dias atuais, observa-se que as estruturas econômica, política e social do Estado passou por profundas transformações. A Administração Pública tem gradualmente abandonado sua atuação unilateral para adotar novos mecanismos participativos voltados à solução de problemas práticos. Neste contexto, fomenta-se a intervenção direta dos cidadãos, possibilitando a construção de uma administração consensual. Por meio disto, o legislador adota uma postura que institui figuras jurídicas com um conteúdo interativo no âmbito da Administração Pública, com a finalidade de eliminar ou, ao menos, diminuir o abismo entre o particular e os entes públicos, gerando uma maior satisfação dos interesses públicos.

A adoção de meios alternativos está fundamentada no conceito de acesso à justiça, alinhado ao espírito democrático do Estado de Direito previsto na Constituição de 1988 e no Código de Processo Civil de 2015. O estudo visa explorar a capacidade de democratizar o acesso à justiça, reduzir custas judiciais e evitar a reprodução de desigualdades. A desjudicialização também é considerada para dotar o sistema judiciário de eficiência, funcionalidade e economicidade, adaptando-se à complexidade dos litígios atuais. A análise se estende à estruturação desse sistema no Código de Processo Civil de 2015, que busca incentivar uma política pública de implementação de métodos consensuais para a resolução de conflitos, incluindo os tributários (Brasil, 2015a).

Diversos princípios informadores do Direito e do processo tributário são reavaliados para a desjudicialização, com destaque para o princípio da praticidade tributária. Este, busca eficiência, redução de custos e celeridade no deslinde de questões fiscais, sendo explorado como meio de dar exequibilidade à lei fiscal através da desjudicialização.

Também são abordados princípios constitucionais que frequentemente são utilizados como argumentos de resistência à aplicação de meios alternativos no direito tributário, como a indisponibilidade do interesse público (crédito tributário), legalidade tributária estrita, moralidade, impessoalidade e isonomia. Demonstra ainda, o presente artigo, se o crédito tributário pode ser objeto de meios alternativos à jurisdição estatal ou se é absolutamente indisponível. A conclusão destaca a necessidade percebida pela comunidade jurídica e pela sociedade em geral de um sistema eficiente, eficaz e economicamente viável para a resolução de conflitos fiscais, dada a atual situação de volume expressivo de dívida ativa fiscal no Brasil sem perspectiva imediata de solução.

## 2 A AGRURA NO PODER JUDICIÁRIO

É inegável a falência do modelo atual de justiça, no entanto, segundo Ávila (2016), a introdução de um novo código por si só não será suficiente para acelerar os processos e eliminar a lentidão do sistema judiciário, pois não são apenas as metodologias vigentes as responsáveis pela crise que afeta o Poder Judiciário.

Torna-se, então, crucial considerar que a crise no Poder Judiciário deve ser examinada sob várias perspectivas, pois existem diversas causas que contribuem para esse atraso injustificável na entrega de decisões judiciais. Nesse contexto, vale mencionar um trecho elucidativo do autor citado, que aborda de maneira precisa os aspectos da crise em questão:

Sem sombra de dúvidas que um desses fatores decorre da crise estrutural do Poder Judiciário, que se reflete na ausência de infraestrutura (instalação, espaço, pessoal, equipamentos etc.) para prestação do serviço jurisdicional. O número de demandas que ingressam no Judiciário é muito maior do que as que saem, e a estrutura existente (pessoal e equipamentos) para lidar com estes números é arcaica, limitada e insuficiente. Uma simples reflexão do nosso dia a dia forense nos faz lembrar de inúmeras situações onde numa sala de audiência não tem papel, não tem funcionário para auxiliar uma audiência, não tem juízes e promotores que, quase sempre respondem por mais de uma vara ou comarcas dentre tantos e tantos outros problemas estruturais que põe em cheque a infraestrutura do Poder Judiciário (Cabral, 2017, p. 22).

O desafio de infraestrutura para lidar com o grande volume de litígios está ligado à falta de uma estratégia pública adequada, abrangendo todas as áreas de atuação governamental. O modelo intervencionista do Estado, conforme estabelecido pela Constituição de 1988, encontra-se em uma situação de insolvência. Não há políticas públicas eficazes no país. O

governo não consegue fornecer de maneira satisfatória serviços essenciais como saúde, educação, segurança, meio ambiente, emprego e lazer, entre outros.

A prestação da justiça à população segue um padrão semelhante. Dentro do contexto das políticas públicas que o Estado deve implementar, a prestação de justiça exemplifica claramente a falta de eficácia e eficiência da atuação governamental. Este problema não será resolvido ou minimizado apenas com a introdução de um novo conjunto de procedimentos legais no âmbito civil. Isto ocorre porque, culturalmente, há uma maior ênfase no processo judicial em detrimento de alternativas, levando todas as questões a um órgão julgador que não tem a capacidade necessária para lidar com o grande volume de demandas. Esta mentalidade jurídica, baseada na adversidade, precisa de uma profunda reformulação na educação jurídica nacional (Bellizze, 2022). Assim, uma das razões que impede o acesso à justiça é o abuso processual, caracterizado pelo uso excessivo de meios processuais por uma das partes para evitar que o outro litigante alcance seu objetivo, e, frequentemente, o juiz não aplica corretamente as penalidades processuais (multas por litigância de má-fé e/ou atitudes que prejudicam a integridade do sistema judiciário), o que resulta em uma extensão injustificada do tempo do processo (Adams, 2018).

Diante deste panorama, é essencial garantir não apenas o acesso à justiça oficial (entrada ao sistema judicial), mas também assegurar um acesso substancial. Isto significa que o sistema deve ser capaz de oferecer resultados justos e eficazes para os participantes do processo, mesmo que o objetivo seja atenuar o conflito. Esta questão torna-se ainda mais relevante devido ao reconhecimento da importância da eficácia, que é vista como um princípio fundamental para assegurar a proteção dos direitos.

### **3 EXECUÇÕES FISCAIS E OS NÚMEROS DEMONSTRADOS NOS RELATÓRIOS DO CNJ**

A Ação de Execução Fiscal, regulamentada pela Lei nº 6.830/80 (Lei De Execução Fiscal – LEF), é o meio judicial usado pelos Entes Federados para cobrar créditos que estejam inscritos em dívida ativa, sejam eles de caráter tributário ou não (Brasil, 1980). Segundo o relatório *Justiça em Números* do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicado no segundo semestre de 2024, as execuções fiscais são historicamente apontadas como a principal razão da lentidão no Poder Judiciário (Brasil, CNJ, 2024a). A execução fiscal chega ao tribunal após todas as investidas de recuperação do crédito tributário na esfera administrativa terem sido esgotadas e após a inscrição do crédito na dívida ativa.

Conforme o CNJ, os passivos de execução fiscal correspondem a cerca de 31% do total de processos em andamento e 59% das execuções inconclusas no Judiciário, com uma taxa de engarrafamento em torno de 87,8%. Sem esses processos, a taxa de congestionamento do Judiciário reduziria em 5,8%, indo de 70,5% para 64,7% em 2024 (Brasil, CNJ, 2024a).

Além disso, conforme o CNJ, a maioria das execuções fiscais está na Justiça dos estados, que demanda 86% dos processos. A Justiça Federal é responsável por 14%, a Justiça do Trabalho por 0,31% e a Justiça Eleitoral por apenas 0,01%. A taxa maior de toda a obstrução da execução fiscal é encontrada na Justiça Federal (94%), seguida pela Justiça Estadual (91%) e pela Justiça do Trabalho (87%). Já a taxa mínima está na Justiça Eleitoral (74%). Uma análise dos passivos de execução fiscal revela um aumento contínuo na quantidade de casos paralisados desde 2009 (Brasil, CNJ, 2024a).

O número de novos casos aumentou desde 2017, com um crescimento de 12,9% e 7,4% nos respectivos anos, após uma queda em 2015. Atualmente, o tempo necessário para resolver esses processos é de 11 anos. Isto significa que, mesmo se o Judiciário não recebesse novas execuções fiscais, levaria 11 anos para resolver o estoque existente, uma situação alarmante (Brasil, CNJ, 2023).

O exagero de processos e a lentidão no andamento impactam diretamente nos custos de manutenção do Poder Judiciário. Em 2023, as despesas totais do Judiciário chegaram a R\$132,8 bilhões, um aumento de 4,4% comparado ao ano anterior, com uma média de crescimento de 4,1% ao ano desde 2011. Este aumento foi principalmente devido à variação nos gastos com os recursos humanos (4,8%). Estas despesas aumentaram 16,2%, enquanto as demais, que são gastos correntes, diminuíram 3,9% (Brasil, CNJ, 2024a).

Em 2023, o Poder Judiciário custou R\$437,47 por habitante, com a Justiça comum custando R\$251,16 por habitante. Estes números reforçam a opinião de vários juristas de que a execução fiscal não poderá ser eficiente, dessa maneira, sobrecarregando o Judiciário com processos frequentemente destinados à derrota, seja pela impossibilidade de localizar o devedor ou pela prescrição intercorrente (Montenegro, 2011).

#### **4 A VULTUOSIDADE DAS DÍVIDAS E O CARECIMENTO DA DESJUDICIALIZAÇÃO**

A Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) enunciou o relatório “PGFN em números 2024”, revelando que o valor total dos créditos inscritos na Dívida Ativa da União é de R\$2,2 trilhões, abrangendo 5,4 milhões de passivos. Deste montante, aproximadamente

44,8% são considerados irrecuperáveis, somando mais de R\$984 bilhões. Entre os créditos inscritos na dívida ativa da União, 1% corresponde a gigantes devedores, ou seja, aqueles com dívidas superiores a R\$15 milhões, totalizando cerca de R\$1,37 trilhões, distribuídos entre 28.339 passivos (Brasil, AGU, 2019a).

Por outro lado, 99% são considerados como outros devedores, com dívidas inferiores a R\$15 milhões, abrangendo 4.591.752 devedores e somando aproximadamente R\$828 bilhões. Esta situação é similar nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, pois o inadimplemento é comum em todas as esferas de tributação (Brasil, AGU, 2019a). Diante dessa investigação, surgem dúvidas sobre a eficácia das execuções fiscais judiciais frente à enorme quantidade de créditos tributários inscritos na dívida ativa dos entes federados, considerando que os devedores não realizaram o pagamento espontaneamente conforme exigido pela legislação. É necessária uma solução eficaz para a recuperação destes créditos. Para melhorar a arrecadação, resolver o óbice da inadimplência tributária e descongestionar as execuções fiscais no Poder Judiciário, tem-se utilizado cada vez mais ferramentas alternativas, especialmente formas extrajudiciais de recuperação de créditos, como será discutido a seguir.

Não obstante, torna-se essencial considerar outros métodos eficazes para a realização da cobrança dos créditos, pois, no modelo atual o obrigado tem apenas duas opções antes da judicialização: quitar ou fazer o parcelamento da dívida. Frequentemente, o devedor opta por levar a questão ao Judiciário, conhecendo as falhas do sistema, bem como sabendo que pode desfazer-se de seus bens ou até mesmo aguardar a prescrição.

Por fim, em outubro de 2023, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) assinou, em conjunto com o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal, os Tribunais Regionais Federais e a Advocacia-Geral da União, iniciativas e estratégias para otimizar e melhorar o fluxo das execuções fiscais conduzidas por esta instituição. A medida tem como objetivo diminuir o contencioso e o volume de execuções fiscais na Justiça Federal, aumentando a eficiência desses processos de cobrança, por um lado, e racionalizando a atuação do Poder Judiciário, por outro (Brasil, 2018).

A PGFN arquivou mais de 2 milhões de execuções fiscais. Seguindo as diretrizes do Novo Modelo de Cobrança, a PGFN começou a promover o andamento de processos com real potencial de recuperação (Brasil, AGU, 2024b). Desde a implementação do Novo Modelo de Cobrança, houve uma redução significativa no número de execuções fiscais movidas pela PGFN no âmbito do Poder Judiciário.

## 5 O ÓBICE DO ACESSO À JUSTIÇA NA EXECUÇÃO FISCAL

O Estado Novo, sob a liderança de Getúlio Vargas, implementou medidas para expandir suas instituições e estruturar políticas públicas, visando ao desenvolvimento econômico e das instituições relacionadas. A execução fiscal foi inicialmente organizada pelo Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938, que atribuía ao Judiciário a responsabilidade de processar ações executivas, estabelecendo normas para citação, penhora, impugnação, avaliação de bens, arrematação, adjudicação, remissão, embargos de terceiros e recursos (Brasil, 1938). Inicialmente, as normas processuais foram revogadas pela Lei Federal nº 5.869/1973, que aprovou o Código de Processo Civil (CPC) de 1973 (Brasil, 1973). As normas de natureza material continuaram em vigor até a publicação da Lei Federal nº 6.830/1980, conhecida como Lei de Execução Fiscal (LEF), uma lei específica que está em vigor há mais de 40 anos no país (Brasil, 1980).

A execução forçada consiste na intervenção coercitiva do Estado na esfera jurídica do devedor com o propósito de alcançar um resultado real ou jurídico que este seja legalmente obrigado a produzir. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, buscou-se aprimorar os mecanismos de superação dos entraves ao acesso à Justiça, decorrentes do crescente volume de demandas no Poder Judiciário. Neste contexto, foram constitucionalizados o princípio da razoável duração do processo e a exigência de proporcionalidade entre o número de magistrados em cada unidade jurisdicional e a quantidade de demandas judiciais em relação à população atendida. Também abordou o funcionamento contínuo da atividade jurisdicional, a distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição e a criação do CNJ.

A EC 45/2004 enfrentou a questão do acesso à justiça focando sua reforma na atividade jurisdicional visando acelerar os processos e garantir a efetividade. O CNJ estabeleceu metas para tribunais e juízes com o objetivo de cumprir o princípio da eficiência na gestão dos processos e na atividade administrativa. Os resultados foram positivos, especialmente em termos de transparência nos atos de gestão do Judiciário. No entanto, em 2023, os custos do Judiciário alcançaram R\$ 100,1 bilhões e representam 11% dos gastos totais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o Relatório “Justiça em Números 2023” do CNJ (Brasil, CNJ, 2024a).

Apesar dos esforços implementados pela EC 45/2004 e dos resultados obtidos, a demanda por serviços judiciais aumentou significativamente após sua vigência, chegando a 75,4 milhões de processos em tramitação em 2023, consoante o mesmo Relatório do CNJ

(Brasil, CNJ, 2024a). Isto indica a necessidade de uma nova reforma no sistema de justiça nacional.

O Relatório destaca um gargalo no acesso à justiça relacionado às execuções fiscais, que são o foco deste artigo. As execuções fiscais representam 68% do total de processos de execução em andamento, configurando-se como o principal fator de congestionamento do Judiciário brasileiro. Em 2023, esses processos correspondiam a aproximadamente 36% do total de ações pendentes e registraram uma taxa de congestionamento de 87% (Brasil, CNJ, 2024a).

As execuções fiscais são, portanto, o principal fator de lentidão no Judiciário, contribuindo significativamente para o acúmulo de processos e sobrecarregando os recursos humanos. Isto se transforma em um obstáculo estrutural para políticas que buscam aumentar a celeridade processual, eficiência e efetividade na gestão de processos. Este problema é especialmente grave na Justiça Comum Estadual, que concentra 83% dos processos de execuções fiscais. A Justiça Federal responde por 17%, a Justiça do Trabalho por 0,27% e a Justiça Eleitoral por apenas 0,01% (Brasil, CNJ, 2024a).

Com a natureza jurídica das normas emitidas pelo CNJ determinada, tal órgão passou a regulamentar o exercício extrajudicial das serventias extrajudiciais, isto é, os prestadores de serviços notariais e de registro, em conformidade com os limites definidos pelo art. 236 da Constituição Federal de 1988, que estabelece:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (Brasil, 1988).

As atividades de serventias extrajudiciais foram regulamentadas pela Lei 8.935/94, trazendo o CNJ normas de caráter instrumental/formal, próprias para a atividade extrajudicial. Salienta-se que, epistemologicamente, as regras de direito formal produzidas pelo CNJ formam importante referência no processo de desjudicialização, na medida que possibilitam a execução dos serviços públicos regidos por elas diante das serventias extrajudiciais e sem a interferência do Poder Judiciário. Considerando que esta pesquisa pretende demonstrar a viabilidade da

execução fiscal extrajudicial perante as serventias extrajudiciais, torna-se necessário examinar o estágio atual da desjudicialização tanto na jurisdição voluntária quanto na contenciosa. Este panorama permitirá dimensionar adequadamente os limites e atributos do processo extrajudicial fiscal que será abordado no decorrer deste estudo.

Ademais, segundo Luís Inácio Adams (2018), o direito à tributação e à execução dos créditos estatais contra os contribuintes inadimplentes remonta aos primórdios da humanidade, tendo deixado sua marca em civilizações antigas como Egito, Grécia e Roma, que posteriormente formaram impérios duradouros. Na antiguidade, a transição de tribos nômades para tribos sedentárias fixou o ser humano à terra, gerando comunidades e, consequentemente, a separação da sociedade em castas de governantes e governados, sendo os primeiros considerados escolhidos pelos deuses ou pela divindade suprema, conforme as crenças da época.

A partir desse momento, conforme a análise de Rafael Machado e Jean Dias (2012, p. 85), surge a chamada teoria do poder, ainda presente na atualidade, a qual defende que o povo perde importância na determinação dos destinos da comunidade, transferindo essa função aos detentores do poder, que passam a direcionar os rumos da sociedade:

Neste momento, criou-se uma teoria do poder, que veio a prevalecer até os dias atuais, deixando o povo de ter uma relevância maior na definição dos destinos da comunidade. Essa função foi usurpada pelos detentores do poder, que se identificaram com ela, como se direito natural fosse o seu domínio sobre a comunidade mais servil, menos conhecida de todas as realidades, e cuja função maior passou a ser produzir recursos para os dirigentes para que eles fizessem o que lhes aprovou, inclusive se dedicar ao esporte predileto, que era a guerra.

Consoante Cilurzo (2016), do ponto de vista legal, as responsabilidades tributárias surgem ao longo da história humana de forma arbitrária e opressiva, representando uma violação aos direitos fundamentais. Com o tempo, essas responsabilidades evoluem para contribuições apoiadas por práticas sociais aceitas, até que, finalmente, encontram fundamento na legislação.

## **6 AS CONTRARIEDADES NO CURSO DAS EXECUÇÕES FISCAIS NO PODER JUDICIÁRIO**

Conforme destacado no “Relatório Justiça em Números de 2023”, o congestionamento das execuções fiscais no Brasil tem atraído a atenção dos estudiosos de Direito Processual Civil e Tributário, que buscam entender os infortúnios que causam a ineficiência dessas execuções

no país. Segundo o relatório, o Poder Judiciário brasileiro encerrou o ano de 2023 com um total de 75,4 milhões de demandas em tramitação, todas aguardando uma solução final. Desses, 13 milhões (ou 17,2%) estavam suspensas, sobrestadas ou em arquivo provisório, aguardando alguma situação jurídica posterior. Assim, excluindo essas demandas, havia 62,4 milhões de processos em andamento em 2023 (Brasil, CNJ, 2024a).

No que diz respeito às execuções fiscais, o relatório aponta que elas são um fator significativo no congestionamento do Judiciário, representando, em média, 36% de todas as ações pendentes e 68% das execuções pendentes, com um índice de abarrotamento de 87%. Sendo assim, em média, o tempo de tramitação de uma execução fiscal no Judiciário é de 8 (oito) anos e 1(um) mês (Brasil, CNJ, 2024a).

Conforme o relatório, houve um aumento no tempo necessário para finalizar os processos em relação ao ano anterior, embora ainda melhor do que em 2018 (Brasil, CNJ, 2024a). De acordo com os dados do CNJ, o desafio enfrentado pela Justiça nacional em relação às execuções fiscais é significativo, pois esses processos impactam diretamente na celeridade do sistema jurídico brasileiro. Isto viola sistematicamente o princípio constitucional da razoável duração do processo, crucial para a justiça, além de consumir recursos humanos e econômicos que poderiam ser utilizados em áreas mais estratégicas. É essencial buscar novas alternativas para a cobrança de créditos fiscais, dado o grande número de processos e o tempo gasto em seu trâmite, o que torna a justiça ainda mais lenta (Brasil, CNJ, 2024a).

O tempo é um fator relevante para as ciências jurídicas por várias razões, incluindo a busca pela paz social e segurança jurídica. Processos prolongados geram ansiedade entre os envolvidos e podem levar à perda de documentos, esquecimentos, mortes de indivíduos e perda de bens.

Estatísticas indicam que a taxa de mortalidade de empresas brasileiras é alta. Estudos recentes do Sebrae (2023) indicam que a taxa de mortalidade empresarial no Brasil permanece elevada, variando conforme o porte e o setor de atuação. Os Microempreendedores Individuais apresentam a maior taxa, com 29% encerrando suas atividades após cinco anos, seguidos pelas microempresas (21,6%) e empresas de pequeno porte (17%). A análise setorial revela que o comércio registra a maior mortalidade, com 30,2% das empresas fechando em cinco anos, enquanto a indústria extrativa apresenta a menor taxa (14,3%). Os principais fatores que contribuem para o fechamento incluem falta de preparo dos empreendedores, planejamento deficiente, gestão inadequada e dificuldades de acesso ao crédito. O estudo evidencia que a capacitação empresarial é fundamental para aumentar as chances de sobrevivência dos pequenos negócios no mercado brasileiro. Outrossim, de acordo com índices do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), se as execuções fiscais demoram dois anos para serem ajuizadas, a chance de não encontrarem as pessoas jurídicas executadas é de, no mínimo, 40% (Matos, 2011).

Todos esses problemas, agora mais claramente delineados, já eram observados há muito tempo. Em 2009, já se falava na crise das execuções fiscais, destacando a necessidade de novas alternativas para essas demandas. Assim, já se percebia uma etapa da história distinta da anterior, especialmente em relação ao processo tributário em geral e à execução fiscal em particular. O período anterior foi marcado pela “inflação incontrolável e grandes planos econômicos que buscavam colocá-la sob controle do Estado” (Becho, 2018). Com exceção do Plano Real, esses planos foram mal sucedidos, resultando em um congestionamento da jurisdição com demandas fiscais, tanto em processos cognitivos quanto cautelares e mandamentais.

Atualmente, observa-se uma diminuição dessas demandas. Em contrapartida, houve um aumento significativo nas ações de execuções fiscais. Algumas questões que impedem a plena efetividade da execução fiscal são de natureza estrutural, como a morosidade no trâmite dos processos e a elevada quantidade de ações em andamento. Essas críticas ficaram especialmente evidentes durante os debates sobre os anteprojetos de lei para a criação das execuções fiscais administrativas, como o Projeto de Lei (PL) nº 4.507/2019.

À vista disto, urge implementar medidas mais eficazes para as execuções fiscais, minimizando o desperdício de recursos públicos e desobstruindo o Poder Judiciário. O uso das medidas desjudicializadas tornaria a função jurisdicional mais eficiente, resultando em benefícios para toda a coletividade. Diligências alternativas ao processo judicial já são realidade em diversos países. O Brasil possui plena capacidade para dar prosseguimento também.

## **7 MEIOS ALTERNATIVOS POSSÍVEIS À EXECUÇÕES FISCAIS EM CONFLITOS TRIBUTÁRIOS**

Resolver conflitos por meio da jurisdição não deve ser a primeira opção dos indivíduos, mas sim a última. É importante considerar que existem outras formas de eliminar conflitos, e a jurisdição deve ser buscada somente quando realmente necessário, seja pela natureza da relação em questão ou por exigência legal. Fora dessas situações específicas, a intervenção jurisdicional só deve ocorrer quando estritamente indispensável (Donizetti, 2016).

Dessa forma, Dinamarco (2004, p. 327):

Melhor seria se não fosse necessária tutela alguma às pessoas, se todos cumprissem suas obrigações e ninguém causasse danos nem se aventurasse em pretensões contrárias ao direito. Como esse ideal é utópico, faz-se necessário pacificar as pessoas de alguma forma eficiente, eliminando conflitos que envolvem e fazendo justiça. O processo estatal é um caminho possível, mas outros existem que, sem bem ativados, podem ser de muita utilidade.

Considerando que a jurisdição é uma atividade estatal que pode ser açãoada pelas partes, é possível encontrar soluções para os conflitos fora do âmbito judicial. Nossa sistema jurídico reconhece formas de autocomposição e decisões por terceiros que não pertencem ao poder judiciário. O Estado não possui o monopólio da resolução de conflitos, e o Direito permite outras maneiras para as partes resolverem suas controvérsias. Essas são conhecidas como equivalentes jurisdicionais ou formas alternativas de resolução de disputas. O direito brasileiro reconhece quatro tipos: autotutela, autocomposição (tradicionalmente chamada de conciliação), mediação e arbitragem.

Nos últimos anos, tem havido uma ampliação gradual das manifestações de consensualidade no ambiente jurídico brasileiro, incluindo áreas como o Direito Penal, Processual e Público. Alguns exemplos destas práticas incluem a desapropriação amigável, colaboração premiada, transação penal, autocomposição em processos nos Juizados Especiais Federais e da Fazenda Pública, acordos de leniência e a inclusão da arbitragem em contratos de Parcerias Público-Privadas. No entanto, no contexto tributário, surge a dúvida se esses mecanismos alternativos são viáveis (Cunha, 2018).

É possível argumentar que a cobrança da Dívida Ativa nos moldes tradicionais, por meio de execução fiscal, nem sempre é vantajosa. A morosidade e os custos judiciais muitas vezes superam o valor esperado de ressarcimento para a administração pública, tornando a satisfação do crédito inviável. Por esse motivo, têm sido exploradas outras formas de resolver conflitos na área tributária, incluindo técnicas extrajudiciais de recuperação de créditos. Dentre estas técnicas, estão as medidas de execução indireta ou recuperação por estratégia, que visam satisfazer os créditos tributários e evitar ações judiciais.

Diversas medidas têm sido adotadas para a recuperação de créditos tributários, buscando evitar o congestionamento judicial. Entre estas medidas, estão a inclusão nos cadastros de inadimplentes, a inscrição do devedor em serviços de proteção ao crédito, o protesto da certidão da dívida ativa, a corresponsabilização, facilitação de pagamentos, parcelamentos especiais, benefícios fiscais e núcleos de conciliação extrajudicial. Em tempos de crise fiscal, Estados e municípios (Blog [...], 2018) têm investido em estratégias alternativas,

como call centers fiscais (Bittar, 2009), treinamento de servidores e atualização de cadastros. O Código Tributário Nacional prevê a transação tributária como forma de extinção do crédito tributário, mas sua efetivação depende de normatização específica.

Atualmente tramita na Câmara dos Deputados o projeto de Lei nº 5.082/2009, que versa sobre a transação tributária, possibilitando a celebração de acordos em matéria tributária, desde que observados os limites da legalidade tributária (Brasil, 2009b). No entanto, a satisfação do crédito tributário ainda depende do Judiciário, pois não há previsão para expropriação de bens pela via administrativa<sup>1</sup> no Brasil. Diante disso, em caso de cobrança infrutífera amigável ou extrajudicial, recorre-se ao poder judiciário, o que gera sobrecarga de execuções fiscais.

Apesar das propostas mencionadas, ainda há debate sobre a indisponibilidade do crédito público no Brasil, o que impede a aplicação de técnicas inovadoras para sua recuperação. A doutrina tradicional argumenta contra o uso da transação, mediação e arbitragem em matéria fiscal, alegando a necessidade de uma lei específica para esses mecanismos (Neves, 2017). Porém, o Código Tributário Nacional (CTN) permite expressamente a transação como meio de extinção do crédito tributário. Além disso, questiona-se a viabilidade da implementação desses meios alternativos em face das disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata da previsão, arrecadação e renúncia de receitas<sup>2</sup>.

## 7.1 DA TRANSAÇÃO, ARBITRAGEM E O REGIME DIFERENCIADO DE COBRANÇA DE CRÉDITO COMO ALTERNATIVAS À DESJUDICIALIZAÇÃO

A transação tributária é uma alternativa para resolver disputas entre contribuintes e o Poder Público, evitando prolongadas batalhas judiciais ou administrativas. Por meio de acordo, ambas as partes concordam em termos e condições que, se cumpridos, encerrão os litígios relacionados a dívidas tributárias.

<sup>1</sup> Não obstante, o artigo 25 da Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018, hodiernamente dispõe: “Art. 25. A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 20-B, 20-C, 20-D e 20-E: “Art. 20-B. Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados. §1º A notificação será expedida por via eletrônica ou postal para o endereço do devedor e será considerada entregue depois de decorridos quinze dias da respectiva expedição. §2º Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado pelo contribuinte ou responsável à Fazenda Pública. §3º Não pago o débito no prazo fixado no caput deste Artigo, a Fazenda Pública poderá: I - comunicar a 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; e II - averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis.” Tal comando está sendo alvo da ADIN nº 5.881/2018 no STF (Brasil, 2018).

<sup>2</sup> Cf. Artigos 11 a 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

Apesar de estar prevista no CTN desde sua promulgação, especificamente nos artigos 156, inciso III, e 171 (Brasil, 1966a), a transação tributária<sup>3</sup> só recentemente ganhou destaque devido à falta de uma legislação que a regulamentasse. A regulamentação começou a surgir nos âmbitos municipal e estadual nos últimos anos e, no nível federal, é ainda mais recente, estabelecida em abril de 2020 pela Lei nº 13.988/2020.

O debate sobre a legitimidade da transação tributária era um obstáculo para sua regulamentação. Alguns argumentavam que poderia entrar em conflito com o princípio da indisponibilidade do interesse público, como definido no artigo 3º do CTN, que estabelece que o tributo é uma obrigação pecuniária a ser exigida por meio de atividade administrativa vinculada, sem margem para reduções discricionárias por parte dos agentes públicos. No entanto, outros defendiam que esse princípio deveria ser equilibrado com o interesse na efetividade da jurisdição, que busca resolver conflitos tributários em prol da estabilidade das relações jurídicas e dos interesses coletivos.

As divergências de opiniões foram gradualmente superadas, permitindo a aplicação do instituto da transação no campo tributário, respaldada pelo princípio da legalidade. Isso resultou na promulgação da Lei nº 13.988/2020, que surgiu a partir da conversão da MP nº 899/2019, conhecida como MP do Contribuinte Legal, marcando uma nova fase nas disputas entre o fisco federal e os contribuintes. A lei enfatiza a importância de métodos consensuais para resolver conflitos na relação jurídico-tributária (Brasil, 2020), oferecendo uma alternativa à via judicial, que até então era exclusiva nesse contexto.

Cabe aos litigantes decidir qual abordagem é mais vantajosa, sendo claro que a transação é capaz de evitar prolongados conflitos, eliminando a necessidade de intervenção externa. O destino do crédito tributário, seja em processo de cobrança ou sujeito a disputas sobre sua existência, passa a ser determinado por meio de acordos entre as partes interessadas (Conrado; Araujo, 2020). É importante notar que o crédito inadimplido pode ser resolvido de duas maneiras: de forma consensual ou coercitiva. A solução consensual é economicamente mais vantajosa e mais rápida, evitando a demora processual e protegendo o capital da desvalorização ao longo do tempo. A nova legislação se aplica apenas à União, suas autarquias e fundações, e outros entes públicos devem editar suas próprias normas se desejarem implementar a transação tributária. A autoridade responsável pela transação tem algum nível

---

<sup>3</sup> Código Tributário Nacional. Art. 171. “A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção de crédito tributário. Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso” (Brasil, 1966a).

de discricionariedade administrativa para avaliar as condições e oportunidades, desde que dentro dos limites e requisitos estabelecidos pela lei (Baleiro, 1999).

Além disso, a transação não extingue o crédito tributário imediatamente após a assinatura do acordo, pois implica concessões mútuas entre o contribuinte e o fisco, caracterizando a autocomposição.

O crédito tributário é extinto pelo cumprimento da obrigação principal, ou seja, pelo pagamento do tributo conforme acordado na transação. Isto é crucial para entender muitos aspectos da transação tributária regulada em nível federal, especialmente diante das medidas de adiamento de pagamento de impostos e dos prazos de amortização em tempos de recuperação econômica (Brasil, 1966a).

A Lei nº 13.988/2020, em seu artigo 1º, parágrafo 1º, concede à União a possibilidade de realizar transações com base em critérios de conveniência e oportunidade, conferindo à Administração Pública uma ampla margem de atuação. No entanto, ao contrário do que pode ocorrer para indivíduos ou entidades privadas, essa decisão não pode ser arbitrária, pois a legislação exige que a medida esteja em consonância com o interesse público (Brasil, 2020).

É importante destacar que a menção ao interesse público como fundamento para acordos em questões tributárias está alinhada com os critérios estabelecidos pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) no que diz respeito às decisões baseadas em valores jurídicos abstratos. De acordo com o artigo 20 da LINDB, não é adequado decidir com base nesses valores sem uma análise cuidadosa dos efeitos práticos da decisão. O Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta o artigo 20 da LINDB, esclarece que as consequências práticas devem ser consideradas pelo decisor, levando em conta os fatos e fundamentos jurídicos. Além disso, a motivação para a decisão baseada em valores abstratos deve demonstrar a necessidade e a adequação da medida, considerando alternativas e cumprindo critérios de adequação, proporcionalidade e razoabilidade (Brasil, 2019b). Todos esses requisitos são essenciais para a autocomposição tributária.

Assim, embora tenham se passado várias décadas desde a entrada em vigor do CTN, a transação tributária é agora uma realidade. Nesta fase de implementação, espera-se uma atuação diligente da Fazenda Pública, tanto por meio de sua atribuição regulamentadora, que tem sido bastante dinâmica, quanto pela oferta de editais de transação e a abertura ao diálogo nas transações individuais.

Em relação à arbitragem, vale destacar que, apesar de ocupar atualmente uma posição residual, essa prática está em crescimento. A arbitragem é caracterizada por métodos

informais, julgadores com formação técnica e decisões vinculativas com possibilidades recursais limitadas. Os benefícios da arbitragem em comparação com a solução judicial são muitos, especialmente a especialização dos julgadores e a rapidez das decisões (Melo Filho, 2018).

É importante notar que a arbitragem pode ser utilizada tanto para resolver conflitos entre particulares quanto para solucionar disputas envolvendo entes públicos. Neste último caso, o Estado brasileiro tem uma longa tradição de usar a arbitragem para resolver demandas com outros Estados, seguindo uma tendência do Direito Internacional. No entanto, embora seja aceito em litígios com outros países, a arbitragem não é um meio muito comum para resolver disputas internas envolvendo o Estado brasileiro (Nunes, 2012).

A Lei nº 9.307/1996, que estabeleceu um conjunto normativo moderno para a arbitragem no Brasil, inicialmente determinou no seu art. 1º que indivíduos com capacidade para contratar poderiam usar a arbitragem apenas para resolver controvérsias relativas a direitos patrimoniais disponíveis (Brasil, 1996). Isto gerou debates na doutrina sobre a possibilidade de utilizar a arbitragem em conflitos envolvendo a Fazenda Pública. Esta questão foi completamente resolvida com a promulgação da Lei nº 13.129/2015, que acrescentou o § 1º ao art. 1º da Lei nº 9.307/1996, estabelecendo que a Administração Pública direta e indireta pode utilizar a arbitragem para resolver disputas relacionadas a direitos patrimoniais disponíveis (Brasil, 2015a). No âmbito federal, em abril de 2016, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) introduziu o Regime Diferenciado de Cobrança de Crédito (RDCC), mediante a Portaria PGFN 396/2016 (Brasil, PGFN, 2016). O objetivo principal era aumentar a eficiência na recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa da União (DAU), buscando aprimorar os processos de trabalho com critérios de economia e racionalidade, conforme estipulado no artigo 1 da referida Portaria. Neste contexto, alguns devedores foram incluídos no RDCC para agilizar e priorizar as execuções fiscais em que o valor ultrapassasse 1 (um) milhão de reais. Os devedores incluídos nesse regime foram direcionados para procedimentos especiais de diligência, e suas execuções fiscais foram suspensas por decisão judicial. Conforme estabelecido no artigo 20 da Portaria, as execuções fiscais com valores iguais ou inferiores a 1 (um) milhão de reais deveriam ser suspensas, com base no artigo 40 da Lei de Execução Fiscal (LEF), desde que não houvesse garantia útil para o pagamento do débito ou parcelamento do mesmo (Brasil, PGFN, 2016).

Essa ação se justifica pela clareza de que uma instituição não deve investir a maior parte de seus recursos em processos destinados ao fracasso inevitável. O RDCC foi desenvolvido para harmonizar a atual situação de recuperação de créditos tributários com a

suspensão dos processos, priorizando as demandas dos devedores com maior capacidade financeira para quitar suas dívidas. Importante destacar que esse regime não se trata de uma medida arbitrária para simplesmente reduzir o número de processos e o trabalho nas procuradorias.

Foi a proporcionalidade entre a quantidade de execuções e o montante a ser recuperado que motivou a PGFN a implementar o RDCC, já que se constatou que a maioria dos processos envolve dívidas de até um milhão de reais. Entretanto, ao comparar o valor das dívidas com o montante que pode ser recuperado em cada faixa de valor, os devedores com débitos superiores a um milhão têm maior capacidade de pagamento. Observa-se, portanto, que a quantidade de execuções fiscais com dívidas superiores a um milhão de reais é inversamente proporcional à possibilidade de recuperação do crédito da União. Há menos dívidas de valores altos com maiores chances de serem pagas, e, sendo fundamental uma conexão entre eficiência e retorno do crédito para o Estado, o RDCC se fundamenta nesse aspecto.

Através do RDCC, a PGFN passa de uma posição passiva na cobrança de créditos tributários para uma atuação mais proativa, beneficiando tanto a atividade administrativa quanto a judicial. Medidas bem-sucedidas foram alcançadas nesse contexto, representando uma das melhores novidades na cobrança federal de tributos nos últimos anos.

Embora os resultados finais do projeto-piloto ainda não estejam disponíveis, já é possível concluir que a inovação será bem-sucedida. Segundo informações da PGFN, unidades com alta adesão ao RDCC registraram aumento significativo na arrecadação, mesmo com a redução no número de execuções fiscais em andamento. A recuperação por execução fiscal no primeiro semestre de 2017 já havia ultrapassado o ano anterior, conforme divulgado pela PGFN em setembro de 2017. Sendo deste modo, destaca-se o texto da notícia:

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) obteve, no primeiro semestre de 2017, um aumento significativo nos números de recuperação de créditos tributários e não tributários da União, bem como de créditos do FGTS. Nos seis primeiros meses deste ano, R\$ 7,75 bilhões foram recuperados, o que representa um aumento de 21,6% em relação ao mesmo período de 2016. Ao descontar a inflação no período, tem-se que o crescimento real foi de 16%. Esse desempenho positivo é fruto das várias estratégias de cobranças utilizadas pelo órgão e, especialmente, do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC) (Brasil, PGFN, 2022).

Os dados apresentados são extremamente significativos, e é plausível supor que a trajetória de aumento na arrecadação continue. No entanto, apesar da lógica sólida por trás do RDCC e da demanda há muito tempo por uma racionalização na cobrança, particularmente dos

advogados públicos federais envolvidos na execução fiscal, e apesar dos resultados preliminares promissores, a adesão a essa inovação não acontece sem enfrentar desafios, tanto internos quanto externos. A natureza e a estrutura atual da Administração Pública tendem a resistir à inovação, mesmo quando ela traz claros benefícios.

A existência de um procedimento especial para a execução fiscal não impede a cobrança do crédito público fora do sistema judicial, especialmente quando isso se mostra o caminho mais eficiente e econômico para arrecadar. Ademais, o artigo 46 da Lei 11.457/2007 autoriza a Fazenda Nacional a firmar parcerias com entidades públicas e privadas para compartilhar informações relacionadas à inscrição em dívida ativa (Brasil, 2007).

## **8 PROJETO DE LEIS Nº 5.080/2009 E 4.257/2019 PARA DESJUDICIALIZAR A EXECUÇÃO FISCAL: ILEGALIDADES APONTADAS PELA DOUTRINA**

Atualmente, a execução dos créditos públicos, sejam eles de natureza fiscal ou não, é realizada exclusivamente através de processos judiciais, conforme discutido no capítulo anterior. Há mais de quarenta anos, a Lei nº 6.830/1980 está em vigor no ordenamento jurídico brasileiro, regulamentando a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública. Inicialmente, a lei foi criada para proporcionar maior rapidez e desburocratizar a cobrança por meio de um procedimento especial. Fora estabelecido que o anteprojeto regularia o tema essencialmente para garantir não apenas os privilégios e garantias da Fazenda Pública em juízo, mas também para assegurar a rapidez e a racionalização na cobrança da dívida ativa (Theodoro Júnior, 2011). O anteprojeto mencionado fazia parte do Programa Nacional de Desburocratização, referido no Decreto nº 83.740/1979, com a intenção de simplificar o processo de execução da dívida ativa (Brasil, 1979). A proposta visava reduzir significativamente a quantidade de despachos interlocutórios emitidos pelos juízes, liberando-os de funções meramente burocráticas em favor de atividades judiciais mais relevantes.

No entanto, a experiência judicial ao longo da vigência da Lei nº 6.830/1980 não alcançou os efeitos previstos em sua Exposição de Motivos. Não se verificou o esperado descongestionamento do Poder Judiciário nem a rapidez na cobrança dos créditos públicos. Conforme apontado pelo Relatório do CNJ, as execuções fiscais representam o maior índice de demandas pendentes na via judicial, em um cenário de elevado acúmulo, que há muito tempo necessita de instrumentos efetivos para sua resolução.

Considerando este cenário e inspirando-se no direito comparado, diversos Projetos de Lei foram propostos no Brasil nos últimos dez anos. Esses projetos visavam não apenas

desjudicializar a execução fiscal, aliviando a carga do Judiciário, mas também torná-la mais eficiente, com o objetivo de realmente permitir que o modelo de Estado Social cumpra suas atribuições. A partir da década de 1990, surgiram alguns Projetos de Lei que pretendiam instituir a “execução fiscal administrativa”. Essas propostas de mudança legislativa, seguindo exemplos de outros países como Portugal e Argentina, basicamente conferem poderes à Administração Pública para realizar atos de constrição patrimonial e expropriação de bens do devedor, sem a necessidade de intervenção judicial. Primeiramente, foi apresentado o Projeto de Lei (PL) do Senado nº 174/1996, que foi reapresentado sob o nº 608/99 pelo Senador Lúcio Alcântara. Posteriormente, o Senador Pedro Simon reapresentou a proposta através do PL nº 10/2005, com o objetivo de instituir a penhora administrativa para a Fazenda Pública da União, Estados, Municípios e suas autarquias, como uma alternativa facultativa à execução fiscal prevista pela Lei nº 6.830/1980.

As principais propostas deste modelo incluem a execução processada nos autos da inscrição do crédito fiscal; a penhora efetuada pelo órgão exequente; a possibilidade de apresentação de exceção de pré-executividade pelo devedor, perante a própria Procuradoria Fiscal, para discutir questões que podem ser reconhecidas de ofício; a requisição de força policial pelo agente do fisco; o arresto de bens de devedores não localizados; e a alienação dos bens penhorados através de leilão público realizado pela Procuradoria do órgão fiscal com ampla publicidade. Uma nova minuta de anteprojeto de lei foi encaminhada ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, sendo apresentada como PL nº 5.080 em abril de 2009 (Brasil, 2009a), pela Câmara dos Deputados. Este PL parte do pressuposto de que um dos obstáculos do processo executivo é o seu início sem a prévia análise da viabilidade de recuperação do crédito e sem a localização de bens passíveis de penhora. Propõe-se, portanto, antecipar no âmbito administrativo a verificação do patrimônio do contribuinte, um dos grandes entraves da execução fiscal, de modo que a execução fiscal só seja levada ao Judiciário após a localização de bens. Nesse sentido, o PL nº 5.080/2009 não revoga completamente a Lei nº 6.830/1980. Ele o faz apenas em relação ao § 9.º do art. 2.º, inc. III do art. 9.º e os arts. 11, 22, 23, 24, 34 e 35. Além disso, revoga o art. 15, I, da Lei 5.010/1966 e o caput do art. 98 da Lei 8.212/1991. Assim, o anteprojeto não pretende tornar obrigatória a aplicação imediata dos novos artigos relativos à execução fiscal pelos estados e Distrito Federal, concedendo-lhes o prazo de cinco anos para adaptação. Durante esse período, os entes federativos podem optar, por ato próprio, pela adoção antecipada do novo procedimento de execução nos termos dessa Lei (art. 37 do PL nº 5.080/2009). Desta forma, embora não revogue completamente a Lei nº 6.830/80, o PL nº 5.080/2009 teve a intenção de introduzir importantes modificações na matéria

de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa. Assim, mesmo não revogando completamente a Lei nº 6.830/80, o PL nº 5.080/2009 teve a intenção de introduzir importantes modificações na matéria de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa.

O artigo 4º, § 1º, do PL nº 5.080/2009 permite que o Executivo crie o Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes (SNIPC), administrado pelo Ministério da Fazenda, baseado, sobretudo, nas informações gerenciadas pela Secretaria da Receita Federal, estruturando o acesso virtual às bases de informação patrimonial dos contribuintes, contendo informações sobre patrimônio, rendimentos, endereços, entre outras. O PL nº 4.257/2019, por fim, estabelece que a Fazenda Pública tem a opção de escolher a execução extrajudicial, disposição que não está presente no projeto anteriormente mencionado.

O referido PL também dispõe sobre a possibilidade de, garantido o juízo, o devedor optar para que os embargos à execução sejam julgados via arbitragem, a ser realizada por uma instituição de notória "idoneidade, competência e experiência" (art. 1, PL nº 4.257/2019). A arbitragem será pública e de direito, com custos adiantados pelo executado. A tendência à ampliação da possibilidade de uso de métodos adequados de solução de conflitos pela Fazenda Pública é, dessa forma, acolhida no dispositivo mencionado. Além disto, vale mencionar que o referido PL 4.257/2019 dispõe ainda, em seu artigo 41-Q, que o falecimento, recuperação judicial, falência ou dissolução do devedor não impedem a aplicação do procedimento extrajudicial, o que consolida a ampla aceitação da via extrajudicial para a execução fiscal.

Para concluir, Ribeiro ensina que, apesar de estabelecer a possibilidade de delegação do poder de império do Estado, o que se questiona é a independência e imparcialidade do funcionário público do fisco para realizar os atos de constrição. Neste sentido, traça-se um paralelo entre o que se pretende e o contencioso administrativo europeu, destacando que no referido sistema é exigida total imparcialidade das competências administrativas não jurisdicionais que possuem poderes de sanção.

## **9 A DESJUDICIALIZAÇÃO DAS EXECUÇÕES TRIBUTÁRIAS PROCESSADAS CONFORME A EXECUÇÃO CIVIL PELO PROJETO DE LEI N. 6.204/2019**

Observa-se cada vez mais na doutrina e jurisprudência um clamor por uma reforma no Poder Judiciário, visando proporcionar a celeridade necessária para que esse Poder possa realmente cumprir com a justiça social. Nesse contexto, defende-se a adoção de novos métodos que aproximem a sociedade do acesso à justiça, classificando esses métodos como

extrajudiciais – focados em reduzir a complexidade, tornando os processos mais econômicos, simples e rápidos – e promovendo métodos alternativos de resolução de conflitos.

A desjudicialização representa a delegação de competências do Poder Judiciário para outros órgãos ou entidades, transferindo a condução dos órgãos judiciais para os cartórios, que, investidos de fé pública, asseguram a mesma segurança jurídica na prática dos atos executivos.

Serventia extrajudicial é o termo usado para designar locais que oferecem serviços notariais e de registro, conforme destacado na Constituição de 1988, especificamente no art. 236, §3º<sup>4</sup>. De acordo com a Lei nº 8.935/1994, essas serventias têm como função garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos e negócios jurídicos. Entre os serviços oferecidos estão a lavratura de escrituras, procurações, testamentos públicos, atas notariais, reconhecimento de firmas, autenticação de cópias, protesto de títulos e registro de imóveis (Brasil, 1994). Assim, notários e registradores, que já desempenham um papel importante na sociedade, podem ganhar ainda mais relevância ao atuar na desjudicialização da execução fiscal, solucionando controvérsias sem a necessidade de acionar o sistema judicial, assegurando a mesma segurança jurídica. Portanto, é viável que a desjudicialização da execução fiscal no Brasil siga os mesmos moldes da execução civil. Para contextualizar, é importante notar que os emolumentos e a Taxa de Fiscalização Judiciária são de competência estadual, o que leva a variações entre estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, especialmente quando a base de cálculo ultrapassa R\$108 milhões (ARISP, 2024; PJERJ, 2024).

Assim como é fundamental cuidar do devido processo legal judicial, também é essencial zelar pelo devido processo legal extrajudicial. Isto significa que os procedimentos extrajudiciais devem garantir todos os efeitos do devido processo legal, ajustados às especificidades do ambiente extrajudicial e às particularidades do Direito Notarial e Registral, incluindo o contraditório, ampla defesa, duração razoável do processo, instrumentalidade das formas, controle externo pelo Judiciário, CNJ e Tribunal de Contas, e previsibilidade do procedimento e da decisão final.

De acordo com o artigo 4º do PL nº 6.204/2019, o novo agente de execução seria responsável por examinar o título executivo em todos os seus aspectos (requisitos, prescrição, etc.), bem como localizar o devedor e seu patrimônio para fins de execução. A penhora e avaliação dos bens também seriam de sua responsabilidade, além de poder extinguir a execução ou suspendê-la na falta de bens do devedor. O inciso I do PL indica que o agente de execução

---

<sup>4</sup> “§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses”, conforme Art. 236 da Constituição de 1988 (Brasil, 1988).

deverá qualificar o título, especialmente quanto à existência de prescrição e decadência, emitindo uma nota devolutiva caso esses fatos sejam constatados. A parte interessada poderá requerer reconsideração da decisão ou submetê-la ao juízo cível, que decidirá sobre a exigência e fundamentos que resultaram na negativa de prosseguimento da execução extrajudicial (Thronicke, 2019). Essa é uma tarefa comum nos serviços notariais e de registro.

Consultar bases de dados, conforme disposto no inciso II, é uma atividade viável devido à disponibilidade de bancos de dados nas serventias extrajudiciais. Efetuar a citação, conforme o inciso III, é uma prática rotineira das Serventias de Protestos, que efetuam intimações de devedores para registro de protesto de títulos (Thronicke, 2019). Após a citação, o agente de execução poderá realizar a penhora com eventual auxílio da Polícia Militar, como ocorre com Oficiais de Justiça, delegando atos para outros titulares de delegação do local do bem, e efetuando a avaliação com profissionais contratados pela serventia. Eventuais impugnações podem ser objeto de suscitação de dúvida perante o juízo cível competente.

Os serviços de registro de imóveis já desempenham a atividade de expropriação no contexto da execução administrativa de garantias, conforme previsto no Decreto-Lei nº 70/66 e na Lei de Alienação Fiduciária (Lei nº 9.514/97) (Brasil, 1966b, 1997). Portanto, a realização de pagamentos ao exequente é uma atividade inerente aos Serviços de Protesto de Títulos, que a executam rotineiramente. Assim, considerando esses pontos, pode-se concluir que não haveria dificuldades técnicas para a desjudicialização da execução fiscal por meio das Serventias Notariais e de Registro.

Ademais, o item IX do artigo mencionado oferece um importante mecanismo de atuação jurisdicional, permitindo que o tabelionato consulte o juízo para resolver quaisquer dúvidas. Este inciso contraria a alegação dos críticos do PL nº 6.204/2019 de que o juiz perderia seu poder de atuação. Corroborando esse ponto, temos as lições de Theodoro Júnior (2020):

A nenhum pretexto, enfim, se pode ter a execução desjudicializada como uma ofensa à garantia constitucional de acesso à justiça. É que os agentes executivos somente se encarregam dos atos executivos, de modo que os eventuais embargos e impugnações ao direito do exequente e aos atos praticados pelos referidos agentes são sempre submetidos à decisão de um juiz togado. Nessa conjuntura, o sistema de execução desjudicializada não será empecilho ao acesso da parte à tutela jurisdicional, visto que lhe restará assegurada a submissão do incidente contencioso ao juiz competente.

Assim, o PL nº 6.204/2019 visa reduzir a demanda do Poder Judiciário e o tempo que magistrados e servidores públicos dedicam a atividades jurisdicionais de caráter eminentemente decisório, transferindo o procedimento de execução fiscal para os tabelionatos, que já possuem

experiência consolidada em procedimentos extrajudiciais, delegando o processo administrativo para os já experientes tabelionatos. Desta forma, a preocupação de que o PL nº 6.204/2019 apenas transferiria a sobrecarga dos órgãos jurisdicionais para os tabelionatos não se sustenta na prática. Considerando que os tabelionatos já lidam com títulos de crédito e cobranças diversas, é esperado que nenhum outro agente possa desempenhar essa função com maior eficiência. Portanto, diante do elevado número de processos de execução aparentemente insolúveis e da escassez de recursos que o Poder Judiciário enfrenta constantemente, o Projeto de Lei discutido neste estudo representa uma solução viável.

## 10 CONCLUSÃO

Com a realização deste estudo, observou-se que, devido ao alto nível de burocracia envolvido nas ações de execução fiscal no Brasil, as demandas citadas acima não têm alcançado o sucesso desejado, ou seja, a arrecadação eficaz de créditos fiscais pela Fazenda Pública. A análise dos dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça revelou que o Estado poderia arrecadar significativamente mais do que o montante atualmente recebido nos cofres públicos (Brasil, CNJ, 2024a). O Poder Judiciário não tem conseguido garantir uma tramitação razoável dessas demandas, enfrentando diversos obstáculos, como dificuldades na realização de citações e penhoras.

O objetivo deste artigo, portanto, foi encontrar alternativas para melhorar o cenário revelado pelas pesquisas empíricas do CNJ, especialmente aquelas que apontam os processos de execução fiscal como o principal problema que ocasiona o congestionamento das taxas de produtividade (Brasil, CNJ, 2024a).

O legislador brasileiro tem optado por atribuir as tarefas decorrentes da desjudicialização às serventias extrajudiciais, de modo que essas funções deixem de ser exclusivamente do Poder Judiciário, mas continuem sob sua supervisão. Esta prerrogativa é extremamente importante, considerando que a hiperjudicialização, conforme o entendimento defendido por este estudo, indica que a sociedade brasileira confia no Poder Judiciário. Portanto, não há nada mais adequado, dadas as condições políticas e culturais do Brasil, do que o controle das funções decorrentes da desjudicialização ser mantido sob a supervisão deste Poder. Considerando a análise realizada, entende-se a essencialidade de reavaliar os procedimentos judiciais de Execução Fiscal, porquanto os números apresentados indicam um sistema moroso e por consequência ineficiente, somados a diversos obstáculos que impactam diretamente financeiramente o país.

Diante desta realidade crescente, torna-se então urgente a necessidade da aplicação da desjudicialização das execuções fiscais no Brasil, pois, paralelamente aos dados amplamente divulgados e comprovados estatisticamente, vê-se o aumento alarmante das demandas sociais, especialmente aquelas relacionadas ao Processo Tributário.

Se a premissa extrajudicial fosse replicada nos Estados, Municípios e pela União, detentores da competência tributária, o melhor desenvolvimento seria geral. A lentidão do judiciário nas execuções fiscais não afeta apenas a arrecadação, mas também as questões mercantis e concorrenceis, além de influenciar a credibilidade do sistema. O contribuinte devedor habitual sabe que o sistema não funciona adequadamente, o que o encoraja a continuar inadimplente, criando um efeito cascata entre outros contribuintes que adotam a mesma postura.

É essencial que as Procuradorias se modernizem, aprimorando a integração de informações e recursos, tanto internamente quanto com os órgãos administrativos, para enfrentar outro problema alarmante: a relação entre a reserva da Dívida Ativa e o total arrecadado. Além das práticas já mencionadas, a aprovação da Lei Geral da Transação (PL nº 5.082/2009) seria um passo crucial para adotar mecanismos alternativos de resolução de conflitos, permitindo a efetivação desses meios na esfera tributária, visando tanto ao descongestionamento do Judiciário quanto à melhoria na arrecadação.

Destarte, é necessário avançar significativamente nos litígios e na implementação de formas alternativas para resolver conflitos em questões tributárias. Isto requer um esforço conjunto dos Poderes dos diferentes entes federados, aproveitando o atual debate sobre a reforma tributária para incluir os temas abordados aqui.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, Luís Inácio Lucena. A transação no Código Tributário Nacional (CTN) e as novas propostas normativas de lei autorizadora. In: GUIMARÃES, Vasco Branco; SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (org.). **Transação e arbitragem no âmbito tributário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ASSOCIAÇÃO DE REGISTRADORES IMOBILIÁRIOS DE SÃO PAULO (ARISP). **Tabela II:** dos ofícios de registro de imóveis. São Paulo: Associação de Registradores Imobiliários de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://arisp.com.br/wp-content/uploads/2024/01/0.pdf>. Acesso em: 10 maio 2024.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BALEIRO, Aliomar. **Direito tributário brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BECHO, Renato Lopes. **Execução fiscal**: análise crítica. São Paulo: Noeses, 2018.

BELLIZZE, Marco Aurélio *et al.* **Execução civil**: novas tendências. Indaiatuba: Foco, 2022.

BITTAR, João. **Requerimento nº , de 2009**. Requer o envio de Indicação à Ministra da Casa Civil, para que seja incluído no Programa Minha Casa, Minha Vida o município de Arapuá – no Estado de Minas Gerais. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=671427&filename=INC%204622/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=671427&filename=INC%204622/2009). Acesso em: 2 maio 2024.

BLOG DO AFTM. Estados e municípios adotam call centers para cobrar impostos. **Blog do AFTM: juntos somos mais fortes [S. l.]**, 4 maio 2018. Disponível em: <https://blogdoaftm.com.br/estados-e-municípios-adotam- call-centers-para-cobrar-impostos/>. Acesso em: 2 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números**: dados 2018. Brasília: PGFN, 2019a. Disponível em: [http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn\\_em\\_numeros\\_2019.pdf](http://www.pgfn.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_2019.pdf). Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. **PGFN em números 2024**. Brasília: PGFN, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfnemnumeros2024.pdf>. Acesso em: 25 maio 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979**. Aprova o regulamento do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal. Brasília: Presidência da República, 1979. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D83740.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D83740.htm). Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília: Presidência da República, 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm). Acesso em: 18 fev. 2024.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 70, de 21 de novembro de 1966b.** Dispõe sobre a execução de créditos hipotecários e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0070.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0070.htm). Acesso em: 9 jun. 2024.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 960, de 17 de dezembro de 1938.** Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, em todo o território nacional. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1938. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del0960.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0960.htm). Acesso em: 9 jun. 2024.

**BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 22 out. 2025.

**BRASIL. Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007.** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nos 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11457.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.129, de 26 de maio de 2015.** Altera a Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, e a Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem e dispor sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral e a sentença arbitral, e revoga dispositivos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Brasília: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13129.htm). Acesso em: 22 mar. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018.** Dispõe sobre os parcelamentos de dívidas tributárias relativas ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural) e institui o Programa de Regularização Tributária Rural (PRR). Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13606.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13606.htm). Acesso em: 20 jun. 2024.

**BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.** Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica; e altera as Leis 13.464, de 10 de julho de 2017, e 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília: Presidência da República, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13988.htm). Acesso em: 18 fev. 2024.

**BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966a.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l15172compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l15172compilado.htm). Acesso em: 20 fev. 2024.

**BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l15869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l15869impressao.htm). Acesso em: 8 jun. 2024.

**BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.** Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1980. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

**BRASIL. Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispendo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília: Presidência da República, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8935.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

**BRASIL. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.** Dispõe sobre a arbitragem. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9307.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm). Acesso em: 10 mar. 2024.

**BRASIL. Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9514.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm). Acesso em: 4 jun. 2024.

**BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei nº 5.080, de 2009a.** Dispõe sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarIntegra?codteor=648721&filename=PL%205080/2009](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=648721&filename=PL%205080/2009). Acesso em: 4 jun. 2024.

**BRASIL. Poder Executivo. Projeto de Lei nº 5.082, de 2009b.** Dispõe sobre transação tributária, nas hipóteses que especifica, altera a legislação tributária e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431269>. Acesso em: 10 jun. 2024.

**BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). PGFN recupera R\$ 7,75 bilhões no primeiro semestre de 2017.** Brasília: PGFN, 31 out. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2017/pgfn-recupera-r-7-75-bilhoes-no-primeiro-semestre-de-2017>. Acesso em: 10 maio 2024.

**BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Procuradoria-Geral Adjunta de Gestão da Dívida Ativa da União. Portaria PGFN nº 396, de 20 de abril de 2016.** Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobranças de Crédito – RDCC. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2016. 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 maio 2024.

CABRAL, Antônio do Passo. A duração razoável do processo e a gestão do tempo no projeto de novo código de processo civil. In: FREIRE, Alexandre et al. (org.). **Novas tendências do processo civil**. Salvador: Juspodim, 2017.

CILURZO, Luiz Fernando. **A desjudicialização na execução por quantia**. 2016. 247 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

CONRADO, Paulo Cesar; ARAUJO, Juliana Furtado Costa. **Transação tributária na prática da Lei nº 13.988/2020**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Malheiros, 2004.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de direito processual civil**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MACHADO, Rafael Bicca; DIAS, Jean Carlos. Análise econômica do processo. In: TIMM, Luciano Benetti (org.). **Direito e economia no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2012.

MATOS, Carolina. 70% dos restaurantes de SP não sobrevivem ao 2º ano. **Folha S. Paulo**, Mercado, São Paulo, 27 fev. 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me2702201102.htm>. Acesso em: 10 maio 2024.

MELO FILHO, João Aurino. **Racionalidade legislativa do processo tributário**. Salvador: JusPodim, 2018.

MONTENEGRO, Mariana Cruz. Meios alternativos de resolução de litígio em matéria tributária: a experiência americana e sua aplicabilidade no Brasil. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, ano 3, v. 2, n. 13, nov./dez. 2011. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1695>. Acesso em: 10 maio 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**. 9. ed. Salvador: JusPodim, 2017.

NUNES, Sônia de Almeida Freitas Portela. Apontamentos sobre arbitrabilidade de litígios da administração pública no Brasil em contraponto com os Estados Unidos da América. **Publicações da Escola da AGU**, Brasília, n. 16, p. 253-282, 2012.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro). **Portaria CGJ nº 556, de 2024**. Aprovar as Tabelas de Emolumentos Extrajudiciais. Rio de Janeiro: TJRJ, 2024. Disponível em: <https://www.tjrj.jus.br/web/cgj/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/1017893/401975510>. Acesso em: 10 maio 2024.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (Sebrae). A taxa de sobrevivência das empresas no Brasil. **Planejamento:** Gestão Estratégica de Empresas, 29 mar. 2023. Disponível em: <https://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/a-taxa-de-sobrevivencia-das-empresas-no-brasil,d5147a3a415f5810VgnVCM1000001b00320aRCRD>. Acesso em: 21 out. 2025.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal:** comentários e jurisprudência. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Projeto legislativo de desjudicialização da execução civil. **Migalhas**, São Paulo, 21 ago. 2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/332358/projeto-legislativo-de-desjudicializacao-da-execucao-civil>. Acesso em: 25 ago. 2022.

THRONICKE, Soraya. **Projeto de Lei nº 6.204, de 2019.** Dispõe sobre a desjudicialização da execução civil de título executivo judicial e extrajudicial; altera as Leis nºs 9.430, de 27 de dezembro de 1996; 9.492, de 10 de setembro de 1997; 10.169, de 29 de dezembro de 2000; e 13.105 de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil. Art. 4º, inciso I. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8049470&ts=1689682066195&disposition=inline>. Acesso em: 20 jun. 2024.