



QUALIS
A2



A DESJUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA: IMPACTOS E PERSPECTIVAS COM A REFORMA TRIBUTÁRIA¹

THE DEJUDICIALIZATION OF DEBT COLLECTION: IMPACTS AND PERSPECTIVES WITH TAX REFORM

Nicolas Cavalheiro DAMASCENO²
Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)
E-mail: nicolascavalheiro@unitins.br
ORCID: <http://orcid.org/0009-0004-7827-7373>

Fernanda Matos Fernandes de Oliveira JURUBEBA³
Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS)
E-mail: fernanda.mf@unitins.br
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7327-4796>

224

RESUMO

A desjudicialização da cobrança da dívida ativa é uma resposta ao esgotamento e à ineficiência do modelo judicial previsto na Lei nº 6.830/1980, diante de indicadores de elevado congestionamento, alto custo mínimo por execução e baixa efetividade arrecadatória, com impactos diretos na racionalidade econômica da cobrança e na prestação jurisdicional. Adota-se metodologia qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, centrada na legislação aplicável, em atos institucionais e em referenciais doutrinários e jurisprudenciais examinados no desenvolvimento do trabalho, para delimitar fundamentos, instrumentos, benefícios e controvérsias da cobrança extrajudicial. Observa-se que mecanismos como o protesto da Certidão de Dívida Ativa, validado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.135, tendem a induzir a regularização do débito com maior eficiência do que a execução fiscal tradicional, preservada a inafastabilidade do controle jurisdicional quanto à legalidade e à proporcionalidade dos atos administrativos. Examina-se, ainda, a Reforma Tributária introduzida pela EC nº 132/2023, que reforça a agenda de eficiência ao instituir o IVA Dual (IBS e CBS) e ao criar o Comitê Gestor do IBS, responsável por centralizar a

¹ COMO CITAR: (ABNT): DAMASCENO, N. C.; JURUBEBA, F. M. F. O. A Desjudicialização da Cobrança da Dívida Ativa: Impactos e Perspectivas com a Reforma Tributária. **JNT Facit Business and Technology Journal**. Qualis A2. ISSN: 2526-4281, Mês de Abril de 2026 - Ed. 73. VOL. 02. Págs. 224-248. Disponível: <http://revistas.faculdadefacit.edu.br>. Acesso em: __/__/__.

² Graduando em Direito pela Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS) e-mail: nicolascavalheiro@unitins.br.

³ Doutora em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR/CE); Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Estadual do Amazonas (UEA); Professora de Direito Tributário da Universidade Estadual do Tocantins (UNITINS); Professora da Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT); Líder do Grupo de Pesquisa Direito, Cidadania e Justiça Social; Bolsista de Produtividade e Pesquisa da UNITINS; e-mail: fernanda.mf@unitins.br.

arrecadação e uniformizar a aplicação normativa. Conclui-se que a consolidação de um novo paradigma de cobrança depende da integração entre instrumentos extrajudiciais, governança administrativa e garantias do contribuinte.

Palavras-chave: dívida ativa. Execução fiscal. Desjudicialização. Protesto da CDA. Reforma tributária. Comitê gestor do IBS.

ABSTRACT

The dejudicialization of active debt collection is a response to the exhaustion and inefficiency of the judicial model established by Law No. 6,830/1980, in view of indicators of high court congestion, elevated minimum cost per enforcement proceeding, and low recovery effectiveness, with direct impacts on the economic rationality of collection and on judicial performance. This study adopts a qualitative approach, based on bibliographic and documentary research, focusing on the applicable legislation, institutional acts, and the doctrinal and case-law references examined throughout the paper, in order to define the foundations, instruments, benefits, and controversies of extrajudicial collection. The analysis indicates that mechanisms such as the protest of the Certificate of Active Debt (CDA), upheld by the Brazilian Supreme Federal Court in ADI 5.135, tend to foster debt regularization more efficiently than traditional tax foreclosure, while preserving the right to judicial review regarding the legality and proportionality of administrative measures. The paper also addresses the Tax Reform introduced by Constitutional Amendment No. 132/2023, which strengthens the efficiency agenda by implementing the Dual VAT (IBS and CBS) and creating the IBS Management Committee, responsible for centralizing collection and standardizing regulatory application. It is concluded that consolidating a new collection paradigm depends on integrating extrajudicial tools, administrative governance, and taxpayer safeguards.

Keywords: Active debt. Tax enforcement. Dejudicialization. CDA protest. Tax reform. IBS Management Committee.

INTRODUÇÃO

A desjudicialização da cobrança da dívida ativa e a Reforma Tributária introduzida pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023 representam movimentos estruturais convergentes, voltados a enfrentar a ineficiência histórica do sistema fiscal brasileiro e a reduzir a litigiosidade associada à arrecadação pública. De um

lado, o modelo tradicional de cobrança da dívida ativa, ancorado na Lei nº 6.830/1980, tem demonstrado sinais evidentes de esgotamento e baixa efetividade, figurando entre os principais fatores de congestionamento do Poder Judiciário. De outro, a Reforma Tributária propõe reorganização profunda da tributação sobre bens e serviços, com a criação de um novo desenho institucional e administrativo para arrecadação e gestão do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), com repercussões diretas sobre a racionalidade da cobrança tributária e sobre a própria governança fiscal.

A gravidade da crise do modelo judicial é comprovada por dados que indicam que as execuções fiscais respondem por parcela expressiva do acervo pendente, com taxa de congestionamento elevada e tempo médio de tramitação de anos até a baixa. Somado a isso, quando se considera o procedimento administrativo anterior ao ajuizamento e a possibilidade de recursos e incidentes processuais, a duração total da cobrança pode se estender de forma incompatível com a efetividade que se espera de um sistema de recuperação do crédito público. A irracionalidade econômica agrava o cenário. O custo mínimo de uma execução fiscal, associado à baixa taxa de êxito, evidencia que o Estado mobiliza estrutura relevante para perseguir créditos que, muitas vezes, sequer compensam o investimento institucional realizado. Além de comprometer a arrecadação, essa dinâmica enfraquece a credibilidade do sistema e desloca recursos do Judiciário para demandas repetitivas e pouco produtivas.

Nesse contexto, a desjudicialização surge como paradigma essencial, caracterizada pela transferência de procedimentos antes concentrados no Judiciário para mecanismos administrativos e extrajudiciais, com o objetivo de ampliar eficiência, celeridade e economicidade, preservadas as garantias do contribuinte e a inafastabilidade do controle jurisdicional. A jurisprudência e a atuação institucional demonstram a consolidação desse movimento: o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade de instrumentos extrajudiciais, como o protesto da Certidão de Dívida Ativa e o Conselho Nacional de Justiça passou a estimular políticas de racionalização do acervo, inclusive com diretrizes voltadas à extinção de execuções fiscais de baixo valor quando ausente utilidade prática, o que reforça o diagnóstico de falência do modelo tradicional.

O objetivo deste artigo é analisar, de forma articulada, o esgotamento do modelo judicial de cobrança da dívida ativa e a emergência de instrumentos desjudicializados, identificando seus fundamentos, impactos arrecadatários e controvérsias, bem como examinar de que modo a Reforma Tributária pode redefinir as perspectivas futuras de arrecadação e cobrança do crédito público.

Em termos metodológicos, adota-se abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, centrada na legislação pertinente (com destaque para o CTN, a Lei nº 6.830/1980 e a EC nº 132/2023) e em atos institucionais e referenciais doutrinários utilizados ao longo do trabalho, além da análise de diretrizes e entendimentos jurisprudenciais mencionados no desenvolvimento, na medida em que se relacionam à validação e aos limites dos mecanismos extrajudiciais.

Estruturalmente, o artigo examina a fundamentação legal da dívida ativa e a ineficiência do modelo tradicional (Seção 2), descreve os principais instrumentos de desjudicialização e a tensão entre efetividade arrecadatória e garantias do contribuinte (Seção 3) e, por fim, avalia as perspectivas e os desafios colocados pela Reforma Tributária, especialmente quanto à nova arquitetura institucional de arrecadação, com ênfase no Comitê Gestor do IBS (Seção 4).

O MODELO TRADICIONAL DE COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA E SEU ESGOTAMENTO

O sistema brasileiro de cobrança da dívida ativa, historicamente fundamentado no modelo judicial estabelecido pela Lei nº 6.830/1980, tem demonstrado sinais evidentes de esgotamento e ineficiência.

Embora concebido para conferir efetividade à recuperação de valores devidos ao Poder Público, esse modelo passou a figurar entre os principais fatores de congestionamento do Poder Judiciário.

A gravidade do quadro é corroborada por dados recentes de órgãos e instituições, que evidenciam uma crise de natureza sistêmica, com reflexos diretos tanto na efetividade da arrecadação quanto na própria prestação jurisdicional. As evidências e os impactos práticos dessa ineficiência serão explorados e detalhados na seção 2.3, estabelecendo as bases para a posterior análise de soluções de caráter desjudicializado.

Conceito de Dívida Ativa e Natureza Jurídica da CDA

Para compreender a necessidade de desjudicialização da cobrança de créditos públicos, impõe-se a delimitação dos conceitos de Dívida Ativa e de Certidão de Dívida Ativa (CDA). Trata-se de instrumentos concebidos com finalidade de eficiência, mas que, no desenho institucional vigente, acabam submetidos à morosidade própria da via judicial.

O ponto de partida da cobrança do crédito público é a sua inscrição em Dívida Ativa, ato administrativo praticado após o esgotamento do prazo conferido ao

devedor para pagamento voluntário. O Código Tributário Nacional (CTN) define a dívida ativa tributária no artigo 201: “Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular” (Brasil, 1966, art. 201).

A Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/1980) complementa essa definição ao abranger créditos de natureza não tributária, ao estabelecer que a Dívida Ativa da Fazenda Pública é “aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964” (Brasil, 1980, art. 2º). A inscrição representa relevante controle de legalidade exercido no âmbito da Administração Fazendária sobre a constituição do crédito, sendo “[...] o mais importante ato de controle da legalidade sobre a constituição do crédito: o ato de apuração e de inscrição do débito no livro de registro da dívida pública” (Carvalho, 2009, p. 675).

Uma vez inscrito o débito, o instrumento que o materializa para cobrança é a Certidão de Dívida Ativa (CDA). A CDA detém a natureza jurídica de título executivo extrajudicial, conforme reconhecido pelo artigo 784, inciso IX, do Código de Processo Civil. Essa característica é crucial, pois permite à Fazenda Pública iniciar a cobrança forçada sem a necessidade de um processo de conhecimento prévio para provar a existência da dívida.

Para conferir celeridade, a lei atribui à CDA uma poderosa presunção de veracidade. O artigo 204 do CTN estabelece:

Art. 204. A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.
Parágrafo único. A presunção a que se refere este artigo é relativa e pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite.

Essa presunção, embora relativa, inverte o ônus probatório: cabe ao devedor demonstrar mediante prova inequívoca, vícios ou irregularidades que afetem a exigibilidade do título, e não ao Fisco.

Em uma decisão paradigmática que sinaliza a busca por alternativas à execução fiscal, o Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI 5135, validou o uso do protesto extrajudicial como meio de cobrança, fixando a tese de que “o protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo” (Brasil, 2016, súmula 70). Essa posição foi consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 777), confirmando o interesse da Fazenda Pública em efetivar o protesto da CDA (Brasil, Superior Tribunal de Justiça, 2018).

A validade da CDA como título executivo extrajudicial depende da rigorosa observância de requisitos formais estabelecidos pela legislação tributária. Estes requisitos não são meras formalidades, mas sim garantias fundamentais do devido processo legal, assegurando que o devedor tenha pleno conhecimento dos elementos essenciais da cobrança para exercer seu direito de defesa. A ausência ou incorreção desses elementos pode comprometer a validade do título. O artigo 202 do CTN detalha os elementos obrigatórios do termo de inscrição da dívida ativa, que devem constar da CDA:

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

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

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

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

IV - a data em que foi inscrita;

V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito. Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

A legislação prevê mecanismos de correção para vícios formais na CDA, reconhecendo que nem todo erro deve invalidar o título, desde que não prejudique o direito de defesa do executado. A ausência dos elementos pode acarretar nulidade da CDA, conforme previsto no artigo 203 do CTN:

Art. 203. A omissão de quaisquer dos requisitos previstos no artigo anterior, ou o erro a eles relativo, são causas de nulidade da inscrição e do processo de cobrança dela decorrente, mas a nulidade poderá ser sanada até a decisão de primeira instância, mediante substituição da certidão nula, devolvido ao sujeito passivo, acusado ou interessado o prazo para defesa, que somente poderá versar sobre a parte modificada.

De modo convergente, a Súmula 392 do STJ estabelece que "a Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução". (Brasil, Superior Tribunal de Justiça, 2009)

Recentemente, o STF reiterou, no Tema 1.184, que "é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa" (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2023), destacando-se que o entendimento dialoga com a evolução legislativa e com alternativas extrajudiciais já admitidas, como o protesto da CDA.

Esse conjunto normativo e jurisprudencial evidencia o reconhecimento, no plano institucional, de mecanismos de cobrança orientados à eficiência, o que fornece

sustentação conceitual para a discussão sobre alternativas de desjudicialização da cobrança da dívida ativa.

Procedimento da Execução Fiscal e sua Evolução Histórica

A trajetória da cobrança de dívidas públicas no Brasil revela uma curiosa particularidade: as leis mudaram ao longo dos séculos, mas a estrutura central de um processo judicial lento e burocrático permaneceu surpreendentemente similar. Compreender essa evolução é fundamental para entender por que o modelo atual, regido pela Lei de Execuções Fiscais (LEF), chegou a um ponto de esgotamento.

Desde o período colonial, quando a arrecadação tributária seguia as normas portuguesas, até o modelo atual, o procedimento de cobrança judicial dos créditos públicos passou por transformações que, paradoxalmente, não conseguiram acompanhar a complexidade das relações econômicas contemporâneas. Nesse contexto, nota-se que o quinto representou o marco inicial da tributação no Brasil, sendo estruturado a partir do ordenamento jurídico de Portugal (Araújo, 2023).

O período republicano trouxe a primeira tentativa de sistematização moderna com o Decreto-Lei nº 960/1938, promulgado durante o governo Vargas, em um contexto que privilegiava a eficiência estatal. Este decreto estabelecia que "[...] a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública [...] será feita por ação executiva" (Brasil, 1938, art. 1º, s/p).

Este decreto histórico é reconhecido como a norma pregressa que guarda maior similaridade com o procedimento executivo estabelecido pela Lei nº 6.830/1980, o que evidencia sua forte influência no modelo vigente (Andrade, 2015). O procedimento era simples, com poucas garantias para o contribuinte e amplos poderes para o juiz, características que, de certa forma, ainda ecoam no sistema de hoje.

Com o Código de Processo Civil de 1973, houve uma breve tentativa de unificar os procedimentos judiciais, mas essa experiência demonstrou rapidamente que as normas gerais do processo civil não conseguiam atender às necessidades específicas da cobrança em massa de créditos públicos. Essa fase de unificação foi curta e sua análise é limitada, uma vez que a regulação da execução fiscal pelo regramento geral durou pouco tempo, sendo logo superada pela promulgação da Lei nº 6.830/1980, legislação especializada que teve como propósito central conferir maior celeridade à cobrança da Dívida Ativa da Fazenda Pública (Andrade, 2015).

A Lei nº 6.830/1980 (LEF) consolidou o modelo tradicional que vigora até hoje, estabelecendo um procedimento especial com prerrogativas processuais em

favor da Fazenda Pública. O artigo 1º determina que "[...] a execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil" (Brasil, 1980, s/p).

A expectativa de maior celeridade fundamentava-se na condensação de fases processuais e na criação de privilégios específicos, uma vez que a vigência dessa legislação especializada buscou reduzir o tempo de cobrança da dívida ativa ao aglutinar as etapas do processo e instituir prerrogativas perante os credores particulares em débito com a Fazenda Pública (Araújo, 2023). O rito processual atual, aparentemente simples, inicia-se com: a petição acompanhada da CDA, citação, penhora, oposição de embargos e alienação judicial.

Passadas mais de quatro décadas, a LEF revela-se anacrônica. O objetivo inicial de conferir celeridade, que motivou a criação da Lei nº 6.830/1980 para acelerar o trâmite das execuções de quantia certa em que a Fazenda Pública figura como credora, não se concretizou, convertendo-se no principal fator de congestionamento do Poder Judiciário (Andrade, 2015). Essa falha histórica evidencia a necessidade urgente de uma reformulação estrutural, abrindo caminho para a discussão de alternativas como a desjudicialização.

Ineficiência do Modelo Judicial e Impactos Práticos

A análise quantitativa da execução fiscal no Brasil revela um cenário de ineficiência sistêmica que transcende questões procedimentais, configurando-se como um dos principais entraves ao funcionamento adequado do sistema de justiça nacional. Essa problemática compromete não apenas a efetividade da arrecadação pública, mas também a prestação jurisdicional, gerando impactos que se estendem desde o erário até a percepção social sobre a justiça fiscal.

A execução fiscal, principal instrumento deste modelo tradicional brasileiro, é definida como "o procedimento pelo qual a Fazenda Pública aciona o Poder Judiciário para requerer de contribuintes inadimplentes o crédito devido" (Brasil, Superior Tribunal de Justiça, 2019). A dimensão da ineficiência é contundente nos dados do Conselho Nacional de Justiça: "[...] as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, respondendo por 34% do acervo pendente, com taxa de congestionamento de 88% e tempo médio de tramitação de 6 anos e 7 meses até a baixa" (Brasil, Conselho Nacional de Justiça, 2024, s/p). O instrumento criado para garantir a efetividade da arrecadação pública transformou-se paradoxalmente no principal responsável pela paralisia do sistema de justiça.

A irracionalidade econômica do sistema é evidente ao confrontar custos e valores cobrados. O CNJ revelou que "o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão de obra, é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais)" (Brasil, Conselho Nacional de Justiça, 2024), enquanto "mais da metade (52,3%) das execuções fiscais tem valor de ajuizamento abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais)" (Brasil, Conselho Nacional de Justiça, 2024, s/p). Essa desproporcionalidade viola frontalmente os princípios constitucionais da eficiência administrativa e da economicidade.

O tempo médio de tramitação é outro indicador crítico. Um estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada demonstrou que a execução fiscal tramita, em média, por mais de oito anos. Esse prazo, contudo, pode chegar a dezesseis anos se forem contabilizados o tempo do procedimento administrativo prévio – que leva quase cinco anos antes do ajuizamento – e os eventuais recursos e exceções de pré-executividade apresentados no curso processual (D'Assunção, 2013). Essa duração compromete a efetividade da cobrança, a segurança jurídica e a razoável duração do processo.

A taxa de sucesso efetivo é dramaticamente baixa, uma vez que apenas dez por cento de todas as execuções fiscais que tramitaram em 2021 foram efetivamente concluídas e baixadas (Mattos Filho, 2023). Além disso, estudos apontam que a efetividade dessas execuções é de aproximadamente dois por cento, o que significa que apenas dois em cada cem processos resultam na satisfação do crédito para o exequente (Melo Filho, 2024). Esse índice irrisório, comparado aos recursos investidos, revela uma aplicação profundamente ineficiente de verbas públicas.

A ineficiência sistêmica manifesta-se também na dificuldade de localização de devedores e bens penhoráveis. Conforme reconhece o Tribunal de Justiça de São Paulo, "existe grande dificuldade em localizar o devedor e bens penhoráveis suficientes para garantia da satisfação da dívida, que gera a paralisação dos processos, sem nenhum proveito para a arrecadação municipal, para o Poder Judiciário, para as procuradorias dos municípios e secretarias de Governo" (Tribunal de Justiça de São Paulo, 2024), contribuindo para o congestionamento judicial pela grande quantidade de processos parados.

Os impactos no erário público são multifacetados, visto que a Justiça Federal tem se mostrado ineficiente em oferecer soluções ágeis e eficientes para a recuperação dos créditos da União. Fica evidente que o rito custoso, lento e defasado imposto pela Lei nº 6.830/1980 já não condiz com os resultados esperados pelo Fisco, pelos contribuintes e pela própria sociedade (Tavares, 2014). O desperdício

manifesta-se nos custos diretos dos processos e na imobilização de pessoal especializado.

A sobrecarga do Poder Judiciário é o impacto mais visível. A título de exemplo, no Distrito Federal, as ações de execução fiscal em andamento chegam a representar mais da metade de todo o volume de processos na primeira instância, acumulando centenas de milhares de demandas e bilhões de reais em dívida ativa ajuizada (D'Assunção, 2013). Essa sobrecarga compromete a prestação jurisdicional em demandas de maior complexidade. Além disso, reconhece-se que essas execuções são grandes causadoras da lentidão judicial, pois frequentemente reiteram tentativas infrutíferas de localização de devedores e de seus bens, abarrotando o sistema com títulos antigos e com baixíssima probabilidade de recuperação (Superior Tribunal de Justiça, 2019). A ineficiência compromete a credibilidade do sistema tributário e pode estimular a inadimplência.

A busca por soluções levou à implementação de medidas emergenciais que confirmam o esgotamento do modelo. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), reconhecendo a insustentabilidade da situação, desenvolveu medidas para reduzir o volume de processos improdutivos. A Resolução CNJ nº 547/2024, por exemplo, determina que deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis (Brasil, Conselho Nacional de Justiça, 2024).

Os resultados iniciais dessas medidas são contundentes, visto que aproximadamente 322 mil execuções fiscais foram encerradas na Justiça Federal no período de apenas um ano, comprovando que centenas de milhares de processos tramitavam sem perspectiva de êxito (Conjur, 2024).

A análise empírica confirma que a ineficiência judicial já é um cenário amplamente debatido e de aceitação unânime. Além disso, os estudos indicam que a escassez de meios não é a principal justificativa para essa lentidão, visto que seria possível atingir melhores níveis de produtividade sem alterar a quantidade de estrutura atualmente empregada, o que sugere que a verdadeira falha reside na adequação dos procedimentos e na gestão dos recursos já existentes (Yeung; Azevedo, 2011).

O reconhecimento institucional da crise também se manifesta no âmbito do STF. No Tema 1.184, a Suprema Corte fixou que “[...] é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional

de cada ente federado” (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2023, s/p). O precedente explícita, em termos claros, que o modelo vigente pode consumir recursos públicos de modo desproporcional e contraproducente em determinadas faixas de valor, em desalinho com a eficiência administrativa.

Em síntese, a ineficiência do modelo judicial de cobrança da dívida ativa compromete simultaneamente a efetividade arrecadatória, a prestação jurisdicional e a percepção social sobre justiça fiscal. Esse cenário de esgotamento reforça a necessidade de mecanismos alternativos de cobrança que privilegiem eficiência, economicidade e efetividade na recuperação do crédito público, criando bases consistentes para o debate sobre alternativas desjudicializadas.

A DESJUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA: INSTRUMENTOS, IMPACTOS E CONTROVÉRSIAS

Conceito e Fundamentos da Desjudicialização

A desjudicialização da cobrança da dívida ativa representa uma mudança de paradigma, caracterizada pela transferência de procedimentos tradicionalmente conduzidos pelo Poder Judiciário para a esfera administrativa ou para mecanismos extrajudiciais. Essa estratégia busca reduzir a dependência do sistema de justiça para a recuperação de créditos fiscais, permitindo que as partes solucionem suas pendências fora dos tribunais. Em essência, o objetivo é que o Fisco utilize ferramentas coercitivas para a satisfação do crédito público sem que seja necessário iniciar um processo de execução fiscal para cada débito existente (Oliveira, 2021; Rakauskas, 2015; Rosa, 2023).

Essa reorientação processual não é uma simples escolha gerencial, mas uma resposta imperativa à crise de efetividade e ao congestionamento que afligem o sistema judicial brasileiro. A necessidade de alternativas à via judicial está intrinsecamente ligada às exigências do Estado Democrático de Direito, que depende da arrecadação tributária para assegurar direitos e garantias fundamentais. Como afirma Tathiane Piscitelli (2019, p. 184 *apud* Feijó; Saraiva, 2024, p. 625), “[...] o exercício da tributação viabiliza a existência material do Estado”. Desse modo, a desjudicialização está diretamente associada à promoção de uma justiça fiscal mais eficaz.

A discussão sobre a desjudicialização da cobrança fiscal se insere em uma tensão fundamental entre dois valores essenciais ao processo: a efetividade e a segurança. A busca por maior efetividade na arrecadação, ao retirar atos expropriatórios das mãos do juiz, pode, ao mesmo tempo, atenuar a segurança

jurídica do contribuinte. Nas palavras de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira, esses valores “[...] se encontram em permanente conflito, numa relação proporcional, pois quando maior a efetividade menor a segurança, e vice-versa” (Oliveira, 2010, p. 98 *apud* Feijó; Saraiva, 2024, p. 609). O grande desafio, portanto, é conceber a desjudicialização como um mecanismo que promova a efetividade sem sacrificar a segurança (Feijó; Saraiva, 2024).

Os fundamentos que sustentam a desjudicialização estão ancorados em princípios constitucionais e na própria racionalidade econômica, contrastando diretamente com os problemas do modelo judicial tradicional (Feijó; Saraiva, 2024; Rosa, 2023). Os fundamentos da desjudicialização baseiam-se em princípios constitucionais que evidenciam a falência do modelo judicial por sua ineficiência, irracionalidade econômica e violação à razoável duração do processo. Adicionalmente, a desjudicialização reinterpreta o acesso à justiça não como um mero acesso ao Judiciário, mas como a busca por uma “ordem jurídica justa” por meio de um sistema de “múltiplas portas”, que reserva a via judicial para as questões de maior complexidade (Rosa, 2023).

Em suma, a desjudicialização é mais do que uma tendência de gestão; é um movimento fundamentado em pilares constitucionais e na necessidade premente de superar um modelo de cobrança judicial que se mostrou falido, caro e ineficiente. Ela representa uma mudança de paradigma que busca alinhar a recuperação do crédito público aos princípios da eficiência, economicidade e celeridade, redefinindo o próprio conceito de acesso à justiça em um Estado Democrático de Direito.

Principais Instrumentos Extrajudiciais (Protesto, Averbação Pré-Executória, Cadastros Restritivos)

A estratégia de desjudicialização se materializa por meio de um conjunto de instrumentos extrajudiciais concebidos para induzir o devedor ao pagamento voluntário, relegando a onerosa execução fiscal à condição de último recurso, e não de medida inicial. Essas ferramentas, já amplamente utilizadas pela Fazenda Pública, transferem a coerção do âmbito judicial para o administrativo e o notarial, impondo restrições à vida econômica e creditícia do inadimplente. Entre os principais instrumentos, destacam-se o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA), a averbação pré-executória e a inclusão do devedor em cadastros restritivos (Feijó; Saraiva, 2024; Oliveira, 2021; Rosa, 2023).

O protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA) é, atualmente, um dos mecanismos mais céleres e eficazes de cobrança. Trata-se de ato formal e solene,

realizado em Tabelionato de Protesto, que comprova a inadimplência de uma obrigação e dá publicidade à dívida. A sua aplicação no âmbito fiscal foi viabilizada pela Lei nº 12.767/2012, que alterou a Lei nº 9.492/1997 para incluir expressamente as CDAs no rol de títulos passíveis de protesto:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. Incluem-se 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.

A constitucionalidade do instrumento foi amplamente debatida, mas restou confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da ADI 5.135, que fixou a tese de que o protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo. O entendimento foi posteriormente consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 777), que reafirmou o interesse da Fazenda Pública em utilizar o protesto.

A sua eficácia reside no fato de que o protesto gera uma “imagem de crédito negativa” para o devedor, restringindo seu acesso a financiamentos e operações comerciais, o que cria forte incentivo à regularização do débito. Dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) demonstram a sua superioridade em relação ao modelo judicial, com índice de recuperação de cerca de 19%, enquanto execuções fiscais recuperam apenas 1% das dívidas (D’Ambrosio, 2016 *apud* Rosa, 2023).

Outro instrumento de grande relevância é a averbação pré-executória. Introduzida pela Lei nº 13.606/2018, que acrescentou o art. 20-B à Lei nº 10.522/2002, e regulamentada pela Portaria PGFN nº 33/2018, essa medida permite que a Fazenda Pública realize uma anotação preventiva da existência da dívida nos registros de bens e direitos do devedor (como imóveis e veículos) antes do ajuizamento da execução fiscal.

O objetivo central da averbação pré-executória é dar publicidade à dívida perante terceiros e prevenir a fraude à execução fiscal. Ao tornar o débito visível nos registros de propriedade, a medida dificulta que o devedor aliene bens de forma fraudulenta para esvaziar seu patrimônio e frustrar futura cobrança. Essa anotação não retira a posse do bem, mas funciona como alerta para potenciais adquirentes, que passam a ter ciência do risco de a transação ser considerada ineficaz. Trata-se de mecanismo que qualifica a cobrança, alinhado à ideia de promover uma “execução

fiscal útil”, em que o Fisco só recorre ao Judiciário após realizar diligências patrimoniais e verificar a existência de garantias.

Por fim, a inscrição do devedor em cadastros restritivos de crédito é outra ferramenta de grande impacto coercitivo. O principal cadastro público é o Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), regulado pela Lei nº 10.522/2002. A inclusão do nome do devedor no Cadin impede a celebração de convênios, a obtenção de auxílios e a concessão de incentivos fiscais por parte de órgãos federais. Além do CADIN, a Fazenda Pública tem sido autorizada a incluir devedores em serviços privados de proteção ao crédito, como Serasa e SPC, o que amplia significativamente as restrições à vida econômica do contribuinte.

Embora eficaz, a inclusão em cadastros privados é a medida mais controversa, sendo vista por parte da doutrina como excessivamente gravosa e dotada de caráter de sanção política, por restringir direitos e liberdades do jurisdicionado de forma desproporcional (Carvalho, 2018 *apud* Oliveira, 2021, p. 18). Ainda assim, o Superior Tribunal de Justiça tem admitido que os Estados legislem sobre o tema, e a prática tem sido adotada por diversos entes federativos, como o município de João Monlevade, que prevê a medida em sua política de desjudicialização (João Monlevade, 2024).

Em conjunto, esses instrumentos formam a espinha dorsal da cobrança administrativa, atuando de forma estratégica para pressionar o devedor a quitar seus débitos, e representam a aplicação prática dos fundamentos da desjudicialização, buscando maior eficiência e racionalidade na recuperação do crédito público.

Benefícios Arrecadatórios e Garantias do Contribuinte

A transição de um modelo de cobrança judicial para um paradigma que privilegia a atuação extrajudicial levanta um debate central, que coloca em uma balança, de um lado, os benefícios arrecadatórios para o Estado e, de outro, as garantias fundamentais do contribuinte. A desjudicialização, para ser legítima, deve demonstrar que é capaz de aumentar a eficiência da recuperação de créditos sem suprimir ou violar os direitos do cidadão. Esse equilíbrio é o ponto crucial para a sua sustentabilidade, retomando a tensão entre efetividade e segurança que fundamenta toda a discussão (Feijó; Saraiva, 2024).

Sob a ótica da Fazenda Pública, os benefícios dos instrumentos extrajudiciais são expressivos e atacam diretamente as ineficiências do modelo tradicional, descritas no capítulo anterior. O principal ganho reside na eficiência e celeridade. Mecanismos como o protesto extrajudicial da CDA são reconhecidos como o meio de

cobrança “[...] mais célere disponível no ordenamento” (Difini, 2018, p. 13 *apud* Oliveira, 2021, p. 12). Essa agilidade se traduz em aumento significativo na taxa de recuperação de créditos. Enquanto a execução fiscal judicial apresenta índice de sucesso de aproximadamente 1% a 2%, dados da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) indicam que o protesto da CDA recupera cerca de 19% dos valores enviados, uma efetividade quase vinte vezes maior (D’Ambrosio, 2016 *apud* Rosa, 2023).

Além disso, a desjudicialização atende ao princípio da economicidade. A cobrança administrativa é substancialmente “[...] menos oneroso ao Erário, pois implica custos financeiros substancialmente menores (em comparação à execução fiscal), com alto grau de celeridade e eficiência” (Difini, 2018 *apud* Oliveira, 2021, p. 12), pois evita os altíssimos custos de um processo judicial, que, como apontado, frequentemente superam o valor do débito cobrado. Ao racionalizar a cobrança, o Estado deixa de incorrer em prejuízo na busca por créditos de baixo valor e pode concentrar os recursos do Poder Judiciário em litígios de maior complexidade e relevância social. A adoção desses mecanismos, portanto, representa uma gestão fiscal mais inteligente e responsável dos recursos públicos.

Contudo, a busca por maior eficiência arrecadatória não pode significar a supressão das garantias constitucionais do contribuinte. O grande receio de parte da doutrina é que a transferência de atos coercitivos para a esfera administrativa resulte em arbitrariedades e viole o direito de defesa. No entanto, um modelo de desjudicialização bem estruturado não elimina, mas reorganiza o exercício dessas garantias.

A principal salvaguarda é a inafastabilidade do controle jurisdicional. A desjudicialização não retira do cidadão o direito de recorrer ao Poder Judiciário para questionar a legalidade da cobrança ou de qualquer ato administrativo restritivo. O que muda é o momento dessa provocação: o Judiciário deixa de ser o agente inicial de cobrança para atuar como órgão de controle, garantindo que o Fisco não exceda seus limites legais. Ou seja, o acesso à justiça não é negado, mas reconfigurado dentro de um sistema de múltiplas portas (Feijó; Saraiva, 2024; Medeiros, 2021; Rakauskas, 2015).

Outra garantia essencial é a observância do devido processo legal, ainda que na esfera administrativa. A inscrição em Dívida Ativa, que dá origem à CDA, pressupõe o esgotamento da via administrativa, na qual o contribuinte teve oportunidade de impugnar o lançamento. Da mesma forma, antes da efetivação de medidas como o

protesto, o devedor é notificado e tem a chance de quitar o débito, evitando as consequências mais gravosas (Medeiros, 2021; Rakauskas, 2015).

Por fim, as medidas coercitivas devem respeitar o princípio da proporcionalidade, não podendo se converter em “sanções políticas” ou em restrições desproporcionais aos direitos fundamentais do devedor. A decisão do STF na ADI 5.135, ao validar o protesto da CDA, baseou-se justamente no entendimento de que o instrumento era meio legítimo e proporcional de cobrança, que não restringia de forma excessiva os direitos do contribuinte. Essa baliza constitucional impede que a eficiência se sobreponha à justiça (Brasil, 2016; Oliveira, 2021).

Em suma, a desjudicialização da cobrança da dívida ativa oferece um caminho para superar a ineficiência crônica do modelo judicial, trazendo benefícios concretos em termos de celeridade, economicidade e recuperação de créditos. Ao mesmo tempo, para ser constitucionalmente válida, essa estratégia deve preservar as garantias do contribuinte, mantendo o controle do Poder Judiciário como última instância e assegurando que os meios de coerção sejam sempre proporcionais e pautados pelo devido processo legal.

A REFORMA TRIBUTÁRIA E AS PERSPECTIVAS PARA UM NOVO PARADIGMA DE ARRECADAÇÃO E COBRANÇA

As Mudanças Estruturais da EC nº 132/2023

A Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 2023, originada da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 45/2019, resultou em uma reorganização estrutural no Sistema Tributário Nacional, especialmente no que diz respeito à tributação sobre bens e serviços (Oliveira, 2025). A principal justificativa para essa mudança foi a necessidade de simplificar o sistema atual, cujas distorções históricas comprometiam a produtividade e o potencial de crescimento do país (CADIP, 2024).

A alteração mais significativa é a adoção de um Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) em formato dual, que visa substituir cinco tributos federais, estaduais e municipais vigentes. Esses tributos são: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a Contribuição para o PIS (PIS), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (Oliveira, 2025).

O novo sistema será fundamentado em princípios constitucionais recém-incorporados, como a simplicidade, a transparência, a justiça tributária, a cooperação e a defesa do meio ambiente (Oliveira, 2025).

O IVA Dual é estruturado pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), de competência da União, e pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios (Oliveira, 2025). Ambos os tributos do tipo IVA terão regras comuns, caracterizadas pela base ampla de incidência, abrangendo bens materiais ou imateriais, inclusive direitos e serviços, e a não cumulatividade plena (ou crédito financeiro), que assegura a compensação integral do imposto pago nas etapas anteriores (Oliveira, 2025).

A carga tributária é, dessa forma, desenhada para recair apenas sobre o consumidor final (CADIP, 2024).

Um marco fundamental introduzido pela EC nº 132/2023 é a implementação do princípio do destino, pelo qual a arrecadação pertencerá ao Estado e ao Município onde o destinatário da operação estiver localizado (CADIP, 2024). Para os contribuintes, a legislação do IBS será única e uniforme em todo o território nacional, o que é visto como fator de simplificação (Oliveira, 2025).

Contudo, a autonomia federativa dos entes subnacionais é parcialmente mantida, pois cada ente fixará sua alíquota própria por lei específica, embora essa alíquota deva ser a mesma para todas as operações dentro de seu território (Oliveira, 2025).

Por fim, a reforma instituiu o Imposto Seletivo (IS), de competência federal e com caráter extrafiscal, visando desestimular o consumo de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente (Harzheim, 2024). O IS incidirá de forma monofásica e não sobre as exportações, não sendo cumulativo com o IVA Dual (CADIP, 2024). Todo o processo de migração para o novo sistema será gradual: a substituição completa dos tributos antigos pelo IBS/CBS ocorrerá em dez anos, e o período de transição para a redistribuição de receitas, baseada no princípio do destino, estender-se-á por 50 anos (uma transição “invisível” para o consumidor) (CADIP, 2024).

O Comitê Gestor e a Organização Administrativa da Cobrança

A aprovação do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de competência compartilhada entre Estados, Distrito Federal e Municípios, exigiu a criação de um novo arranjo administrativo capaz de harmonizar a arrecadação em um país de dimensões continentais e complexidade federativa (Freitas, 2025). Essa necessidade levou à instituição do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS), previsto no artigo 156-B da Constituição Federal, marcando uma transição do exercício autônomo da competência tributária para um modelo de gestão coletiva ou compartilhada (Freitas, 2025; Porcote e Medeiros, 2025). O CG-IBS é concebido como uma entidade pública

de regime especial, cuja governança é estabelecida de forma paritária entre os entes subnacionais (Oliveira, 2025), sendo composto por 27 membros representando os Estados e o Distrito Federal, e 27 membros representando os Municípios e o Distrito Federal, com a garantia de alternância na presidência (CADIP, 2024).

O Comitê Gestor centraliza funções que, no modelo anterior do ICMS e ISS, eram dispersas e ineficazes, buscando a uniformidade essencial para o novo Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA). Entre suas atribuições cruciais, definidas pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, está a responsabilidade por editar um regulamento único e uniformizar a interpretação e aplicação da legislação do IBS em todo o país (Oliveira, 2025). Adicionalmente, o CG-IBS gerirá a arrecadação centralizada do imposto e operacionalizará a complexa distribuição da receita entre os entes, com base no saldo líquido entre débitos e créditos (CADIP, 2024). Para garantir a coerção e o cumprimento da lei, o Comitê também definirá os critérios para a atuação coordenada da fiscalização entre os entes federativos, e terá a incumbência de representar judicial e extrajudicialmente Estados e Municípios em questões relativas ao IBS (CADIP, 2024).

Essa centralização administrativa, contudo, gera intensos debates doutrinários sobre os reflexos no federalismo fiscal brasileiro (Freitas, 2025). A gestão compartilhada é vista por críticos como uma perda contundente da autonomia dos entes subnacionais, que trocariam a capacidade de legislar sobre seus próprios regimes pela mera participação em um órgão colegiado (Conti e Mascarenhas, 2023 *apud* Freitas, 2025; Porcote e Medeiros, 2025). Argumenta-se que, ao ceder as funções de arrecadação, normatização e fiscalização, os governos locais correm o risco de verem sua autonomia podada, dedicando-se mais a operar como lobistas por repasses de recursos (Freitas, 2025).

Em contrapartida, há o entendimento de que a EC nº 132/2023 preserva a autonomia ao diferenciar a competência tributária (irrenunciável e indelegável, mantida na fixação das alíquotas) da capacidade tributária ativa (delegável, englobando arrecadação e fiscalização) (Brasil, 2023; Freitas, 2025). Nesse sentido, o Comitê Gestor não violaria o pacto federativo, mas sim o aprimoraria, sanando insuficiências do federalismo cooperativo anterior, como a guerra fiscal (CADIP, 2024). O grande desafio desse novo arranjo é, portanto, harmonizar a simplificação advinda da centralização com a legitimidade e a representatividade dos diversos entes que compõem a Federação (Porcote e Medeiros, 2025).

O Futuro da Cobrança Tributária: Desafios e Oportunidades

A Reforma Tributária, consolidada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, inaugura uma nova era para a arrecadação de impostos no Brasil. O objetivo central é abandonar um modelo antigo, marcado por conflitos judiciais, para alinhar o país às práticas internacionais mais modernas de tributação sobre o consumo (Harzheim, 2024). Essa mudança não representa apenas uma substituição de tributos, mas uma reestruturação profunda na forma como a arrecadação é organizada, com impactos na dinâmica histórica de poder entre a União, os Estados e os Municípios, fenômeno tecnicamente associado ao federalismo fiscal (Freitas, 2025; Porcote; Medeiros, 2025).

A grande oportunidade trazida por esse novo sistema reside na aplicação prática de princípios que buscam simplificar o ambiente tributário e conferir maior previsibilidade, como a simplicidade, a transparência e a neutralidade (CADIP, 2024).

Na prática, a técnica da “não cumulatividade plena” garante que o imposto pago em uma etapa da produção gere crédito para a etapa seguinte, evitando a incidência em “cascata” e reduzindo distorções econômicas (Harzheim, 2024).

Outro ponto crucial é a mudança da cobrança para o local de destino (isto é, o imposto fica onde está o consumidor), e não mais na origem, onde se encontra o produtor. Essa alteração tem potencial para desestimular a chamada “guerra fiscal”, disputa na qual entes concediam benefícios para atrair empresas, com efeitos adversos para a arrecadação coletiva (Harzheim, 2024).

Para organizar essa nova estrutura, foi criado o Comitê Gestor do IBS (CG-IBS). Esse órgão representa a possibilidade de padronizar procedimentos e interpretações: em vez de multiplicidade de regimes e práticas decisórias, busca-se uniformidade, segurança jurídica e maior racionalidade administrativa (Freitas, 2025). A expectativa é que as decisões administrativas sigam um padrão nacional e dialoguem com entendimentos consolidados pelos tribunais superiores, contribuindo para um ambiente de negócios mais previsível e menos sujeito a oscilações (Brasil, 2025).

Entretanto, o caminho para esse futuro eficiente impõe desafios complexos. A implementação prática depende de novas leis complementares e de investimentos significativos em tecnologia (CADIP, 2024). O sistema exigirá ferramentas robustas para operacionalizar inovações como o *cashback* (devolução de parte dos tributos para famílias de baixa renda) e para garantir que a arrecadação centralizada seja distribuída corretamente entre os entes (CADIP, 2024). Além do desafio tecnológico, há o desafio político da autonomia. A centralização de atribuições no Comitê Gestor

desperta o temor de que estados e municípios percam capacidade efetiva de gestão, tornando-se meros “lobistas” por repasses de recursos (Medeiros, 2025).

O sucesso da reforma dependerá, portanto, de encontrar o equilíbrio entre a eficiência de uma gestão centralizada e o respeito à autonomia política de cada ente da federação.

CONCLUSÃO

O modelo tradicional de cobrança da dívida ativa, regido pela Lei nº 6.830/1980, alcançou ponto crítico de esgotamento, revelando-se caro, lento e estruturalmente ineficaz. A elevada taxa de congestionamento das execuções fiscais e a baixa efetividade prática demonstram que a via judicial, em grande parte dos casos, não tem se mostrado instrumento adequado para a recuperação do crédito público, especialmente quando considerada a desproporção entre custos institucionais e valores cobrados em parcela significativa das demandas. Esse cenário compromete simultaneamente a arrecadação, a eficiência administrativa e a própria prestação jurisdicional, deslocando a capacidade do Judiciário para processos repetitivos, com baixa perspectiva de resultado útil.

Diante desse quadro, a desjudicialização consolida-se como caminho necessário para alinhar a cobrança do crédito público aos princípios da eficiência e da economicidade.

Os instrumentos extrajudiciais analisados, com destaque para o protesto da Certidão de Dívida Ativa, demonstram resultados superiores ao modelo judicial em termos de indução ao pagamento e recuperação de valores, além de reduzirem o custo de transação associado à cobrança massificada. Todavia, essa mudança de paradigma não pode ser compreendida como exclusão do Poder Judiciário do sistema de garantias, mas como reconfiguração de sua função. O Judiciário tende a atuar de modo mais concentrado como instância de controle da legalidade, proporcionalidade e legitimidade de atos administrativos coercitivos, preservando a inafastabilidade da jurisdição e evitando que a busca por eficiência se converta em restrições indevidas ou em sanções desproporcionais ao contribuinte.

A Reforma Tributária promovida pela EC nº 132/2023 reforça esse horizonte ao redesenhar a tributação do consumo, com a implementação do IVA Dual (IBS/CBS) e a instituição de nova arquitetura institucional voltada à arrecadação e à distribuição de receitas.

A criação do Comitê Gestor do IBS (CG-IBS) assume papel central nesse arranjo, ao concentrar atribuições de uniformização interpretativa, gestão da

arrecadação e coordenação administrativa em âmbito nacional, com potencial para reduzir assimetrias procedimentais e ampliar previsibilidade. Ao mesmo tempo, a centralização inerente ao modelo intensifica debates sobre federalismo fiscal, representatividade e autonomia dos entes subnacionais, exigindo equilíbrio entre eficiência administrativa e legitimidade política da gestão compartilhada.

Em última análise, o êxito da desjudicialização e das transformações associadas à Reforma Tributária dependerá da capacidade do Estado de integrar instrumentos extrajudiciais de cobrança com a nova estrutura administrativa de arrecadação, investindo em governança, tecnologia e padronização, sem flexibilizar garantias fundamentais do contribuinte.

O futuro da cobrança tributária, nessa perspectiva, demanda a conciliação entre a busca por celeridade e efetividade e o respeito irrenunciável à segurança jurídica, ao devido processo legal e às bases constitucionais do pacto federativo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Gustavo Bezerra Muniz de. **Evolução histórica da execução fiscal no ordenamento jurídico brasileiro**. Conteúdo Jurídico, 2015. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45635/evolucao-historica-da-execucao-fiscal-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 10 set. 2025.

ARAÚJO, Diumara. **A sistemática da execução fiscal**: evolução histórica e pontos importantes. Jus Navigandi, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/63530/a-sistematica-da-execucao-fiscal>. Acesso em: 10 set. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 10520**: Informação e documentação — Citações em documentos — Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2023.

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. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, 19 dez. 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0960.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Código Tributário Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Lei de Execuções Fiscais. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define e regula os serviços relativos ao protesto de títulos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 11 set. 1997.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.606, de 9 de janeiro de 2018**. Altera a Lei nº 10.522/2002 (incluindo o art. 20-B, sobre averbação pré-executória). Diário Oficial da União: Brasília, DF, 10 jan. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13606.htm. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 547, de 20 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 9 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 392**. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/download/5460/5583>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.686.659-SP**. Relator: Min. Og Fernandes. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1684474&tipo=0&nreg=201701792002&dt=20180323&formato=PDF>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.126.515/PR (Tema 777)**. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 28 set. 2015. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/4976462>. Acesso em: 19 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.135**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em: 9 nov. 2016. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/protesto-de-certidoes-de-divida-ativa-e-constitucional-decide-stf/>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC**. Tema 1.184 da repercussão geral. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 19 dez. 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE1355208Tema1184e_xtinodeexecuofiscaldebaixoalvoprotestadvidaaativarev.LC_AO_FSP.pdf. Acesso em: 9 set. 2025.

CADIP – Centro de Apoio ao Direito Público. **Especial CADIP: Reforma Tributária (EC nº 132/2023)**. São Paulo: CADIP, 31 jan. 2024. Disponível em: https://www.tjsp.jus.br/Download/SecaoDireitoPublico/Pdf/Cadip/Reforma-Tribut%C3%A1ria_2024-01-31_vf.pdf. Acesso em: 10 set. 2025.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CONJUR. **CNJ vê baixa de 300 mil execuções fiscais com nova portaria**. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-nov-26/portaria-do-cnj-gera-extincao-de-322-mil-aco-es-de-execucao-fiscal-na-justica-federal/>. Acesso em: 9 set. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Em Pauta**: a desjudicialização da execução fiscal. [S. l.]: CNJ, [s. d.]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/em-pauta-a-desjudicializacao-da-execucao-fiscal/>. Acesso em: 19 set. 2025.

D'AMBROSIO, Renata Gontijo. **Protesto de CDAs possui taxa de recuperação de 19%**. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2016/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19>. Acesso em: 19 set. 2025.

D'ASSUNÇÃO, Soníria Rocha Campos. **A crise da execução fiscal**: o clamor por uma nova cultura. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 15 jul. 2013. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2013/a-crise-da-execucao-fiscal-o-clamor-por-uma-nova-cultura-juiza-soniria-rocha-campos-dassuncao>. Acesso em: 10 set. 2025.

DIFINI, Luiz Felipe Silveira. Protesto de Certidão de Dívida Ativa e tutela provisória no Novo CPC. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 45, dez. 2018. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS>. Acesso em: 10 set. 2025.

FEIJÓ, Maria Angélica; SARAIVA, Oswaldo Othon de Pontes. Desjudicialização da execução fiscal: propostas legislativas e atos infralegais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Revista Jurídica Luso-Brasileira (RJLB)**, ano 10, n. 1, p. 607-640, 2024. Disponível em: <https://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/243/277/1/12/2018>. Acesso em: 10 set. 2025.

FREITAS, Kellson Holanda Leal de. O IBS, o Comitê Gestor e seus reflexos junto ao pacto federativo: tomando consciência do debate. *Revista Direito Tributário Atual*, São Paulo, v. 59, p. 307-329, 2025. Disponível em: <https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/index>. Acesso em: 02 maio 2026.

HARZHEIM, Amanda Vieira. Reforma tributária no Brasil: simplificação e modernização do sistema com a Emenda Constitucional nº 132/2023. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, São Paulo, v. 161, p. 11-26, 2024. Disponível em: <https://rtrib.abdt.org.br/index.php/rtrfp>. Acesso em: 02 maio 2026.

JOÃO MONLEVADE (Município). **Lei nº 2.645/2024, de 28 de maio de 2024**. Cria o Programa de desjudicialização da execução fiscal. João Monlevade, MG, 28 maio 2024. Disponível em: <https://pmjm.mg.gov.br/legislacao/LEI-MUN-2645-2024-PROGRAMA-DE-DESJUDICIALIZACAO-DA-EXECUCAO-FISCAL.pdf>. Acesso em: 19 set. 2025.

MATTOS FILHO. **Prescrição intercorrente e a morosidade do poder judiciário**. 6 out. 2023. Disponível em: <https://www.mattosfilho.com.br/unico/prescricao-intercorrente-morosidade-poder-judiciario/>. Acesso em: 10 set. 2025.

MEDEIROS, Tarcísio de. **A desjudicialização da cobrança da dívida ativa tributária e o direito fundamental à propriedade**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2021. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2950/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Tarc%C3%ADsio%20Medeiros.pdf>. Acesso em: 10 set. 2025.

MELO FILHO, João Aurino de et al. **Execução fiscal aplicada**: análise pragmática do processo de execução fiscal. Salvador: JusPodivm, 2024.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. **Do formalismo no processo civil**: proposta de um formalismo-valorativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Larissa Duarte de. **A reforma tributária instituída pela EC nº 132/2023 e a cláusula pétrea federativa**. 2025. 91 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2025.

OLIVEIRA, Rafael Alves de. **Medidas alternativas de cobrança da dívida ativa**: formas de desjudicialização da execução fiscal. [S. l.: s. n.], 2021.

PORCOTE, Liliane Aparecida dos Santos; MEDEIROS, Clayton Gomes de. **Comitê gestor tributário**: estrutura, desafios e oportunidades na implementação da reforma fiscal. Revista Foco, [S. l.], v. 18, n. 10, p. 1-15, 2025. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/1234>. Acesso em: 10 set. 2025.

RAKAUSKAS, Sérgio Ricardo Caires. **Desjudicialização da execução fiscal e eficiência na gestão econômico-tributária**: novos paradigmas para o poder judiciário. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2015.

ROSA, Danilo Ruiz Fernandes. **Desjudicialização das execuções fiscais como mecanismo de descongestionamento do Poder Judiciário**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direito, Justiça e Desenvolvimento) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, São Paulo, 2023. SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Centro de Apoio ao Direito Público (CADIP). **Especial CADIP**: Reforma Tributária (EC nº 132/2023). São Paulo: TJSP, 31 jan. 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **A interpretação da Lei de Execução Fiscal na jurisprudência do STJ**. 2019. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2019/A-interpretacao-da-Lei-de-Execucao-Fiscal-na-jurisprudencia-do-STJ.aspx>. Acesso em: 9 set. 2025.

TAVARES, Thiago Nóbrega. **Análise da ineficiência da execução fiscal perante a Justiça Federal**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4189, 20 dez. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/35056>. Acesso em: 10 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resultados do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Tributária**. 2023. [S. l.]: TCU, 2023. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. **Execução Fiscal Eficiente**. 2024. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Execucaofiscaleficiente>. Acesso em: 9 set. 2025.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO (TJSP). **[Notícia institucional]**. [S. l.]: TJSP, [s. d.]. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=107053>. Acesso em: 19 set. 2025.

YEUNG, Luciana; AZEVEDO, Paulo Furquim de. **Além dos achismos e das evidências anedóticas**: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. Economia Aplicada, São

Paulo, v. 15, n. 2, p. 367-414, 2011. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/eco/a/NfW7DvRjbyN8H8f8SnRhyrq/>. Acesso em: 10 set.
2025.