



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA - CAMPUS DE SÃO BORJA**  
**CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**ANA LUIZA BELMONTE ORTIZ**

**Tema nº 1.184 do Supremo Tribunal Federal (STF): Os métodos extrajudiciais  
na cobrança de crédito tributário**

**São Borja**

**2024**

**ANA LUIZA BELMONTE ORTIZ**

**Tema nº 1.184 do Supremo Tribunal Federal (STF): Os métodos extrajudiciais  
na cobrança de crédito tributário**

Trabalho de Conclusão de Curso, na espécie de Artigo, apresentado à Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) - Campus São Borja, como parte dos requisitos para obtenção do Título de Bacharela em Direito.

Orientadora: Aline Fagundes dos Santos

**São Borja**

**2024**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos  
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do  
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

ANA LUIZA BELMONTE ORTIZ

Tema nº 1.184 do Supremo Tribunal Federal (STF): Os métodos extrajudiciais na cobrança de crédito tributário

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito - Ciências Sociais e Jurídicas.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 17/12/2024.

Banca examinadora:

---

Profa. Dra. Aline Fagundes dos Santos

Orientadora

UNIPAMPA

---

Profa. Msc. Thais Campos Olea

UNIPAMPA

---

Profa. Dra. Viviane Teixeira Dotto Coitinho

UNIPAMPA





Assinado eletronicamente por **ALINE FAGUNDES DOS SANTOS, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 17/02/2025, às 14:43, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **VIVIANE TEIXEIRA DOTTO COITINHO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 17/02/2025, às 15:19, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **Thais Campos Olea, Usuário Externo**, em 17/02/2025, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1672350** e o código CRC **CEBBC0F4**.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
Universidade Federal do Pampa

## ATA DE DEFESA DE ARTIGO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos 17 dias do mês de dezembro do ano de 2024, às 19h no (a) Campus São Borja realizou-se a Defesa Pública do Artigo de Conclusão de Curso, intitulado: Tema nº 1.184 do Supremo Tribunal Federal (STF): Os métodos extrajudiciais na cobrança de crédito tributário, de autoria do(a) Aluno(a) Ana Luiza Belmonte Ortiz, discente do Curso de Graduação de Bacharelado em Direito, do Campus São Borja. A Banca Examinadora esteve constituída pelos professores:

Presidente: Profa. Dra. Aline Fagundes dos Santos

Membros: Profa. Msc. Thais Campos Olea e Profa. Dra. Viviane Teixeira Dotto Coitinho

Concluídos os trabalhos de apresentação e arguição, o parecer conclusivo da banca examinadora é de que o(a) discente está ( X ) APROVADO ( ) REPROVADO, com nota de 8,0. Foi concedido um prazo de ( 10 ) dias, para que a mesma efetue as correções sugeridas pela Banca Examinadora no parecer, e apresente o trabalho em sua redação definitiva, sob pena de não expedição do Diploma. E, para constar, foi lavrada a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca examinadora.



Assinado eletronicamente por **ALINE FAGUNDES DOS SANTOS, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 17/02/2025, às 15:02, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **VIVIANE TEIXEIRA DOTTO COITINHO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 17/02/2025, às 15:21, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **Thais Campos Olea, Usuário Externo**, em 17/02/2025, às 15:55, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1672400** e o código CRC **065C6765**.

Dedico este trabalho à minha própria trajetória – àquela versão de mim que, em muitos momentos, questionava se seria capaz de chegar até aqui. Sou grata por não ter desistido, por ter encontrado força para seguir em frente, mesmo quando o caminho se mostrou desafiador. Esta conquista é, acima de tudo, uma celebração da coragem de persistir e da realização de um sonho que agora se torna realidade.

## **AGRADECIMENTOS**

A realização deste Trabalho de Conclusão de Curso só foi possível graças ao apoio e à colaboração de diversas pessoas, às quais expresso a minha mais profunda e sincera gratidão.

Primeiramente, agradeço a Deus, por ter me concedido saúde, força e sabedoria para enfrentar os desafios e percalços ao longo dessa jornada acadêmica. Por ter me protegido e me guiado em todos os momentos de angústias, inseguranças e indecisões, e por tantas bênçãos recebidas durante esses cinco anos de graduação.

À minha família, que nunca mediu esforços para me ver realizando meus sonhos e objetivos. Sou extremamente grata por toda compreensão, apoio, incentivo e puxões de orelha que me deram ao longo da vida, pois tudo isso foi essencial para que a Ana Luiza de hoje aos vinte e três anos realizasse o sonho de menininha de vivenciar e concluir a tão famosa graduação de Direito. Muito obrigada por viverem os meus sonhos como se fossem seus!

Aos meus amigos, que entenderam minha ausência, e que por diversas, sem ao menos perceberem foram fortaleza e refúgio, me fazendo seguir em frente, firme e forte no meu objetivo.

Aos meus colegas por toda a troca de conhecimento e por fazerem essa trajetória se tornar mais leve e feliz. Em especial às minhas companheiras de STF Giovana e Edilene, por todas as conversas e desabafos que faziam com que tudo ficasse bem.

A todos os professores do curso, que com todo empenho e dedicação nos transmitiram seus ensinamentos jurídicos e de vida, fazendo com que fossemos mais que bons profissionais, nos tornando mais preparados e humanos para as diversas realidades que iremos enfrentar.

E por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu grande amigo Chico, que assim como minha família, esteve comigo em todos os momentos, e que por diversas vezes me fez ver a luz no final do túnel, me fazendo entender que sou capaz de fazer realizar tudo o que eu idealizar, basta acreditar no meu potencial.

## RESUMO

O presente artigo aborda a importância e os desafios da cobrança de créditos tributários pela administração pública brasileira, especialmente por meio da execução fiscal, regida pela Lei n.º 6.830/1980. Essa forma de cobrança judicial busca garantir a recuperação de dívidas tributárias, essenciais para a manutenção dos serviços públicos. Contudo, o estudo destaca a elevada sobrecarga do Poder Judiciário decorrente do excesso de execuções fiscais pendentes, o que compromete a celeridade e a eficácia do processo. Tem como objetivo geral investigar a pertinência e a relevância do Tema nº 1.184 do Supremo Tribunal Federal (STF). Desta forma, o trabalho pretende discutir os seguintes objetivos específicos: verificar se a decisão em pauta está em conformidade com os princípios constitucionais e com os princípios estabelecidos no Código de Processo Civil (CPC), especialmente no que se refere à efetividade da tutela jurisdicional, avaliar em que medida essas decisões afetam a gestão administrativa da arrecadação e estudar o impacto sobre a eficiência processual. O trabalho examina a decisão do Supremo Tribunal Federal (Tema nº 1.184), que propõe o incentivo a métodos extrajudiciais para a recuperação de dívidas de menor valor, promovendo alternativas como a conciliação, mediação e protesto extrajudicial, que visam desburocratizar e agilizar o processo. A análise aponta que esses métodos podem diminuir os custos da cobrança e oferecer aos contribuintes condições de negociação mais favoráveis, fortalecendo a eficiência administrativa e o princípio da razoabilidade.

**Palavras-Chave:** Direito tributário; Execução Fiscal; Cobrança Tributária; Métodos Extrajudiciais e Eficiência Administrativa.

## ABSTRACT

This article addresses the importance and challenges of collecting tax credits by the Brazilian public administration, especially through tax enforcement, governed by Law No. 6,830/1980. This form of judicial collection seeks to guarantee the recovery of tax debts, essential for the maintenance of public services. However, the study highlights the high burden on the Judiciary due to the excess of pending tax foreclosures, which compromises the speed and effectiveness of the process. Its general objective is to investigate the pertinence and relevance of Topic No. 1,184 of the Federal Supreme Court (STF). In this way, the work intends to discuss the following specific objectives: verifying whether the decision in question is in accordance with constitutional principles and the principles established in the Code of Civil Procedure (CPC), especially with regard to the effectiveness of judicial protection, assess the extent to which these decisions affect the administrative management of collection and study the impact on procedural efficiency. The work examines the decision of the Federal Supreme Court (Theme nº 1,184), which proposes the encouragement of extrajudicial methods for the recovery of smaller debts, promoting alternatives such as conciliation, mediation and extrajudicial protest, which aim to reduce bureaucracy and speed up the process. The analysis points out that these methods can reduce collection costs and offer taxpayers more favorable negotiation conditions, strengthening administrative efficiency and the principle of reasonableness.

**Keywords:** Tax law; Tax Execution; Tax Collection; Extrajudicial Methods and Administrative Efficiency.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CEJUSC - Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

CF - Constituição Federal

CNJ - Conselho Nacional de Justiça

CPC - Código de Processo Civil

CTN - Código Tributário Nacional

LEF - Lei de Execução Fiscal

MASC - Métodos Alternativos de Solução de Conflitos

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

STF - Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 COBRANÇA JUDICIAL DOS CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA DO PODER PÚBLICO .....</b>	<b>11</b>
<b>3 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: O NOVO PARADIGMA PÓS CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL 2015 .....</b>	<b>13</b>
3.1 Conciliação e Mediação .....	15
3.2 Transação Tributária .....	18
3.3 Protesto .....	20
<b>4 PONDERAÇÃO ENTRE O ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO VIA EXECUÇÃO FISCAL E A EFETIVIDADE DA COBRANÇA DOS CRÉDITOS .....</b>	<b>22</b>
<b>5 NECESSIDADE DE MUDANÇA DE PARADIGMA DO PODER PÚBLICO .....</b>	<b>26</b>
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>29</b>
<b>7 REFERÊNCIAS .....</b>	<b>31</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O Poder Executivo cobra os créditos públicos através das execuções fiscais, quando esses valores não são pagos de maneira administrativa no devido prazo legal, existe a Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal) que permite a cobrança judicial através deste procedimento especial. Esse rito especial foi criado para assegurar maior celeridade e eficiência na cobrança de créditos tributários e não tributários, garantindo que a Fazenda Pública possa recuperar valores devidos de forma menos burocrática.

Entretanto, o tema das execuções fiscais ganha destaque no contexto do Justiça em Números (Conselho Nacional de Justiça, 2019, p. 131), que no ano de 2019 revelou a existência de mais de 30 milhões de ações dessa natureza. Para efeito de comparação, esse número equivale ao total de novas ações ajuizadas ao longo de todo o ano de 2019. As execuções fiscais constituem cerca de 70% do estoque de execuções judiciais e são responsáveis pela significativa taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes, com uma taxa de congestionamento de 87% no mesmo ano. Isso indica que, em média, apenas 13 em cada 100 processos de execução fiscal foram solucionados.

Este artigo científico tem como objetivo principal analisar a pertinência e a relevância do Tema nº 1.184 do Supremo Tribunal Federal. Para alcançar tal objetivo, propõe-se abordar os seguintes objetivos específicos: examinar se a decisão em questão está alinhada com as diretrizes do Código de Processo Civil, com destaque para a efetividade da tutela jurisdicional; Avaliar o impacto dessas decisões na gestão administrativa da arrecadação; e investigar suas implicações para a eficiência processual.

Tem como problemática central, ponderar se essa decisão poderia resultar no cerceamento do direito de acesso ao Poder Judiciário e na limitação da autonomia do Poder Executivo, especificamente no contexto da cobrança judicial de créditos tributários. Esta é uma questão que envolve não apenas a garantia constitucional de acesso à justiça, mas também a preservação do equilíbrio entre a arrecadação estatal e os direitos das partes envolvidas no processo tributário.

A metodologia deste trabalho se formou através do método dedutivo para desenvolver e testar hipóteses. A abordagem ao problema é quantitativa, proporcionando uma nova visão e uma compreensão aprofundada do contexto. O método de procedimentos é monográfico, focando em uma análise detalhada das modalidades de cobrança de dívida ativa tributária. Quanto aos objetivos, a pesquisa é documental, baseada em análise de documentos, e exploratória, buscando insights sobre o fenômeno estudado.

Cabe salientar que o presente estudo não tem por objetivo esgotar a pesquisa acerca do tema analisado, mas proporcionar uma visão um pouco mais clara e fundamentada da temática, construindo um raciocínio jurídico mais sólido e confiável.

## **2 COBRANÇA JUDICIAL DOS CRÉDITOS DE DÍVIDA ATIVA DO PODER PÚBLICO**

A Ação de Execução Fiscal é um procedimento jurídico-tributário empregado pela Fazenda Pública para a cobrança de créditos tributários e não tributários em atraso, e encontra-se disciplinada pela Lei n.º 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal) composta pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, com o objetivo de recuperar dívidas decorrentes de débitos em atraso. Como lecionam os doutrinadores:

A dívida ativa da Fazenda Pública é constituída por qualquer valor definido como de natureza tributária ou não tributária pela Lei 4.320/1964. A dívida ativa, tributária ou não tributária, compreende, além do principal, a atualização monetária, os juros, a multa de mora e os demais encargos previstos em lei ou em contrato. (DIDIER et al., 2017, p. 983)

Essa ferramenta jurídica desempenha um papel crucial na garantia do cumprimento das obrigações fiscais, além de viabilizar a recuperação de débitos pendentes, permitindo ao Estado garantir recursos essenciais para a manutenção dos serviços públicos. A LEF (Lei de Execução Fiscal) dispõe sobre o rito processual adequado para a cobrança de débitos inscritos em dívida ativa, configurando um importante instrumento para a recuperação de créditos devidos ao poder público.

A inscrição em dívida ativa representa um marco essencial nesse processo, pois é por meio dela que o crédito é formalmente constituído e passa a ter

exigibilidade. Esse ato confere legitimidade ao Estado para iniciar a execução fiscal, tornando-se uma etapa obrigatória e significativa na estrutura procedimental.

Uma vez consolidada a inscrição em dívida ativa, o processo de execução fiscal pode ser direcionado contra diferentes partes, como o devedor principal, o fiador, o espólio, a massa falida, e os responsáveis por débitos de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, sejam essas obrigações de natureza tributária ou não. Ademais, a execução também pode alcançar os sucessores do devedor, garantindo a responsabilização dentro dos limites legais previstos.

Para Leandro Paulsen (2017, p. 45) , a ação de execução fiscal é a via processual adequada para o sujeito ativo da relação tributária, munido da certidão da dívida ativa (CDA) como título executivo extrajudicial, obter do sujeito passivo (contribuinte, substitutivo ou responsável tributário) a satisfação compulsória do seu crédito.

Esse procedimento legal visa assegurar que a Fazenda Pública tenha os meios necessários para recuperar créditos devidos e garantir o equilíbrio financeiro necessário para a prestação dos serviços públicos.

É importante observar que, apesar da eficácia da execução fiscal para recuperação de créditos, o procedimento apresenta desafios e críticas. A sobrecarga dos tribunais, a complexidade do procedimento e o alto custo da execução de pequenos valores são questões que suscitam o debate sobre a necessidade de reformas e de alternativas para a cobrança de valores menores.

Esse panorama revela a importância de refletir sobre a sustentabilidade da execução fiscal como principal meio de recuperação de créditos. A execução fiscal, em síntese, desempenha uma função vital ao assegurar o cumprimento das obrigações tributárias. Contudo, é imperativo que os devedores estejam cientes dos seus direitos e busquem o suporte de um advogado especializado em direito tributário para garantir uma defesa eficaz.

O processo de Execução Fiscal é necessário a um dos aspectos essenciais da gestão das finanças públicas, que é a arrecadação de receitas. Por intermédio desse procedimento, o Fisco incorpora ao patrimônio público parte do patrimônio privado que deveria ter sido, voluntariamente, entregue a título de tributação.

A execução fiscal se configura como um procedimento indispensável para a administração pública no contexto da cobrança de dívidas, mas que ainda enfrenta

desafios consideráveis. A busca por soluções que conciliam a eficiência na arrecadação com uma abordagem menos burocrática e onerosa aponta para um futuro de reformas e melhorias. É essencial que o sistema tributário evolua de modo a atender as necessidades de ambas as partes, equilibrando o direito de crédito do Estado com os direitos processuais dos devedores.

### **3 MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS: O NOVO PARADIGMA PÓS CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL 2015**

A promulgação do Código de Processo Civil de 2015 trouxe uma nova abordagem para a solução de conflitos no Brasil, consagrando os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos como ferramentas essenciais para a modernização do sistema de justiça, não apenas pela eficiência, mas também pela busca de uma justiça mais acessível e participativa.

O artigo 3º do CPC reflete essa mudança ao estabelecer que a solução consensual deve ser incentivada em todas as fases do processo. Além disso, o §3º do mesmo artigo impõe o dever de juízes, advogados e partes colaborarem para que disputas sejam resolvidas de forma amigável. Essa disposição alinha-se a princípios fundamentais, como a eficiência administrativa, a economia processual e a pacificação social, buscando transformar a cultura adversarial predominante.

O “novo” Código de Processo Civil reflete uma mudança de mentalidade, onde a justiça não deve ser apenas punitiva ou adjudicativa, mas também colaborativa e voltada para a pacificação social. Ao promover os MASCs, o CPC não apenas moderniza o sistema processual, mas também se alinha a uma visão mais humana e eficiente da resolução de conflitos.

A conciliação e a mediação, metodologias de solução de conflitos em que as partes podem encontrar uma solução sem a intervenção impositiva do Judiciário, são agora reconhecidas como elementos fundamentais da resolução dos litígios. Essas formas de solução de conflitos exigem uma mudança de mentalidade tanto dos operadores do direito quanto da sociedade, pois as partes passam a ter uma responsabilidade ativa em seu processo de resolução.

O Poder Judiciário, por sua vez, deixa de ser o único centro da solução, passando a atuar como facilitador da autocomposição” (Solução de Conflitos e

Arbitragem, 2019, p. 274). No mesmo sentido, Humberto Pinho também observa que:

Fica cada vez mais evidente que a solução contenciosa deve ser evitada ao máximo: o processo judicial tradicional está para a realização de direitos como a cirurgia está para a conservação da saúde — trata-se de caminho caro, arriscado e ao qual somente se recorre quando falhou a prevenção e o diagnóstico do problema chegou muito tarde, não havendo mais condições de trabalhar nas causas. Aprender a exercer direitos de forma pacífica seria, assim, um pouco como aprender a cuidar da própria saúde: algo que se aprende um pouco mais a cada problema, e exige monitoramento constante, mas consiste em condição fundamental para o desenvolvimento pessoal, ao qual todos os seres humanos estão destinados — afinal, sem saúde e paz, é impossível alcançar a felicidade (SOUZA, 2015, p. 13).

A criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) foi outro marco relevante. Esses centros, previstos no artigo 165, são responsáveis por concentrar esforços em mediação e conciliação, funcionando como espaços institucionais dedicados à promoção da autocomposição. No âmbito tributário, os CEJUSCs podem auxiliar na resolução de disputas administrativas e colaborar para a eficiência fiscal.

Os métodos alternativos para recebimento de créditos tributários são mecanismos essenciais para a administração pública e para os contribuintes, pois possibilitam a resolução de conflitos tributários de forma mais rápida e menos onerosa do que o litígio judicial. Em um contexto de alta judicialização dos conflitos fiscais, esses métodos têm se mostrado cada vez mais relevantes para o sistema tributário brasileiro.

A negociação administrativa de débitos tributários é um dos principais instrumentos que permitem ao contribuinte dialogar diretamente com o Fisco e ajustar as condições de pagamento. Este método é especialmente útil em casos de débitos elevados, onde o pagamento integral em parcela única seria inviável. Ao optar pela negociação, a Fazenda Pública oferece ao devedor condições mais flexíveis, possibilitando, por exemplo, reduções de multas e juros.

Os métodos alternativos desempenham um papel fundamental na mitigação da prescrição intercorrente<sup>1</sup>, especialmente em disputas que envolvem a

---

<sup>1</sup> A prescrição intercorrente é um assunto de grande relevância no direito tributário, principalmente no que tange às execuções fiscais. Consiste na extinção do direito de exigir o crédito tributário devido à inércia do credor, constatada no decorrer do processo judicial. Sua aplicabilidade é necessária para a garantia da segurança jurídica e para a proteção do contribuinte contra cobranças indefinidamente prolongadas.

administração pública e a cobrança de créditos tributários. Nesse sentido, Paulo Nader destaca que “a autocomposição surge como um instrumento eficaz para a resolução rápida e eficiente de conflitos, evitando o prolongamento dos processos judiciais e, conseqüentemente, a perda do direito de cobrança pela inércia processual. A mediação e a conciliação, ao priorizarem o diálogo e a cooperação, permitem que as partes alcancem soluções mais céleres e satisfatórias, reduzindo o risco de que o tempo processe o conflito, e não o direito” (NADER, 2019, p. 274). Dessa forma, a utilização desses métodos não apenas alivia a carga sobre o Judiciário, mas também assegura a preservação do crédito público, promovendo maior eficiência administrativa.

Além disso, Fredie Didier ressalta o papel dos MASCs na preservação dos direitos estatais, destacando que “a busca pela autocomposição no direito processual brasileiro é uma estratégia que, ao fomentar a cooperação entre as partes, minimiza a probabilidade de que demandas sejam encerradas pela prescrição. Isso se deve à natureza célere e consensual dos métodos alternativos, que reduzem significativamente o tempo de tramitação dos litígios.

O juiz, antes visto apenas como árbitro, assume uma nova função de facilitador, garantindo que o processo se desenvolva com fluidez e que o direito do Estado não seja prejudicado pela burocracia e pela morosidade” (DIDIER, 2021, p. 452). Assim, os MASCs configuram-se como ferramentas indispensáveis na administração contemporânea da justiça, assegurando não apenas a eficiência processual, mas também a efetividade no cumprimento dos direitos e deveres tributários.

### **3.1 Conciliação e mediação**

O Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu a promoção da conciliação, mediação e outros métodos alternativos de solução de conflitos (MASC), independentemente da fase em que se encontre o processo judicial (art. 3º, § 3º), como prova disso, o Superior Tribunal de Justiça, através da Resolução STJ/GP 14/2024, previu a criação de câmaras de mediação e conciliação nos entes federados para resolver conflitos no âmbito administrativo. Essas medidas são parte de uma tendência mais ampla dentro do sistema judiciário brasileiro de buscar

formas alternativas para a resolução de disputas, com foco na eficiência e na redução de custos e prazos.

Embora o Código de Processo Civil não faça distinção explícita entre conciliação e mediação, ele diferencia os papéis do conciliador e do mediador. O conciliador atua preferencialmente em casos onde não há um vínculo pré-existente entre as partes litigantes, podendo sugerir soluções para o caso. Já o mediador intervém quando há um vínculo anterior entre as partes e seu papel é facilitar a comunicação entre elas, para que possam encontrar uma solução consensual por si mesmas, como se vê a seguir:

**Art. 165 [...] § 2º** O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

**§ 3º** O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuo.

A fim de evitar a sobrecarga do Poder Judiciário, uma alternativa para a resolução de um determinado conflito, é a utilização da mediação e conciliação. Fernanda Tartuce (2018, p. 145) destaca nesse contexto que:

A mediação consiste no meio consensual de abordagem de controvérsias em que alguém imparcial atua para facilitar a comunicação entre os envolvidos e propiciar que eles possam, a partir da percepção ampliada dos meandros da situação controvertida, protagonizar saídas produtivas para os impasses que os envolvem. A mediação configura um meio consensual porque não implica a imposição de decisão por uma terceira pessoa; sua lógica, portanto, difere totalmente daquela em que um julgador tem autoridade para impor decisões. Portanto, a mediação consiste na intervenção de uma terceira pessoa, de modo imparcial no litígio, a fim de conhecer os interesses abrangidos, auxiliando as partes a encontrarem uma maneira pacífica e equilibrada, sem a imposição obrigatória de uma sentença.

O art. 32 da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) destaca que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem criar câmaras de prevenção e resolução alternativa de conflitos no âmbito de seus respectivos órgãos da Advocacia Pública. Essas câmaras têm as seguintes competências:

**Art. 32.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Conforme mostra o relatório Justiça em Números deste ano (Conselho Nacional de Justiça, 2024 , p. 22), esses métodos estão em crescimento no Brasil, especialmente após a implementação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) e o aumento do uso dos Centros de Conciliação no âmbito administrativo e judicial ajudou para que no ano de 2023 houvesse uma redução de 600 mil demandas de execuções fiscais. No mesmo sentido, em um dos seus discursos o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux (2021) na mencionou que:

A mediação e a conciliação têm o poder de transformar o sistema de justiça, proporcionando a resolução de conflitos de forma mais célere, eficiente e justa. Não se trata apenas de resolver uma disputa, mas de restabelecer o equilíbrio entre as partes envolvidas, permitindo que ambas encontrem soluções que atendam seus interesses de forma equilibrada. A mediação e a conciliação não excluem o papel do Judiciário, mas sim complementam-no, oferecendo uma abordagem mais humanizada e colaborativa.

A conciliação tributária tem como principal característica a busca de um acordo entre o fisco e o contribuinte. Diferentemente de um processo contencioso, onde o Estado exige o pagamento da dívida mediante execução fiscal, a conciliação oferece um espaço para negociação. Essa abordagem permite que as partes dialoguem sobre a possibilidade de pagamento parcelado, redução de multas ou até mesmo revisão de valores. Além disso, a conciliação incentiva o contribuinte a regularizar sua situação de maneira voluntária, sem a imposição de medidas coercitivas que podem ser desgastantes.

A mediação de créditos tributários, por outro lado, é mais adequada para casos que envolvem questões complexas, como dúvidas sobre a interpretação de normas fiscais ou problemas que podem surgir na apuração do valor devido. A mediação permite a participação de um mediador imparcial que auxilia as partes a esclarecerem as divergências e encontrarem uma solução consensual. Esse método é especialmente útil para grandes contribuintes, cujas situações tributárias podem envolver diferentes interpretações de regulamentações fiscais.

A Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, estabelece normas gerais para a cobrança judicial e administrativa da dívida ativa da União, dos estados, do Distrito



Federal e dos municípios. Embora não mencione diretamente a mediação, essa legislação prevê a possibilidade de celebração de acordos de transação ou de parcelamento entre o devedor e a Fazenda Pública.

Em termos práticos, a conciliação e a mediação tributária podem ocorrer tanto na esfera administrativa quanto na judicial. No âmbito administrativo, há programas específicos que facilitam a negociação de dívidas fiscais, como os Programas de Recuperação Fiscal (REFIS) ou transações tributárias promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). No âmbito judicial, o CEJUSC, por exemplo, atua de maneira ativa para mediar conflitos tributários, proporcionando um ambiente neutro e facilitador para o diálogo entre as partes.

A conciliação e mediação de créditos tributários apresentam-se como alternativas eficazes para a resolução de conflitos, promovendo a pacificação social e o cumprimento das obrigações fiscais de maneira equilibrada. Esses métodos demonstram um avanço no tratamento das relações entre o fisco e o contribuinte, pois proporcionam maior flexibilidade e humanização na cobrança de tributos, permitindo a busca de soluções individualizadas, a redução de litígios prolongados, a economia de recursos públicos e privados, além de preservar as relações comerciais entre as partes.

Para a Fazenda Pública, que é responsável pela administração e cobrança dos tributos, participar da mediação tributária implica em proteger os interesses do Estado. Contudo, é fundamental que os acordos firmados respeitem os princípios legais, garantindo que as resoluções sejam sustentáveis e vantajosas tanto para o fisco quanto para os contribuintes.

Estabelecer um diálogo construtivo e buscar soluções cooperativas pode ser vantajoso para ambas as partes, promovendo uma abordagem mais ágil e eficaz na resolução de controvérsias tributárias complexas.

### **3.2 Transação Tributária**

A transação tributária é um mecanismo previsto no ordenamento jurídico brasileiro como forma de solucionar litígios fiscais de maneira consensual. Trata-se de um acordo celebrado entre o contribuinte e a administração tributária, no qual se estabelece um compromisso mútuo para encerrar um litígio ou evitar sua judicialização. Embora tenha previsão no artigo 171 do Código Tributário Nacional

desde 1966, a transação só ganhou destaque e regulamentação prática recentemente, a edição da Lei nº 13.988/2020, conforme menciona o seu artigo 1º:

**Art. 1º** Esta Lei estabelece os requisitos e as condições para que a União, as suas autarquias e fundações, e os devedores ou as partes adversas realizem transação resolutive de litígio relativo à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária.

**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.

O objetivo central da transação tributária é reduzir a litigiosidade tributária, proporcionando ao contribuinte condições mais favoráveis para regularizar suas pendências e, ao mesmo tempo, assegurando que o Fisco receba os valores devidos. Essa abordagem se alinha à necessidade de eficiência administrativa, especialmente em um país como o Brasil, onde o volume de litígios fiscais é extremamente elevado, congestionando o Judiciário e os órgãos administrativos.

Eduardo Sabbag e Leandro Paulsen indicam que a transação tributária, no âmbito do Direito Tributário brasileiro, é um meio eficaz de composição amigável de litígios fiscais, permitindo que a Fazenda Pública e o contribuinte negociem condições de pagamento que considerem as especificidades da dívida tributária e o instituto da transação tributária, embora disciplinado pela Lei nº 13.988/2020, encontra suas raízes na necessidade de racionalizar a cobrança de créditos fiscais, diante da excessiva judicialização e da sobrecarga do Judiciário. Também nesta perspectiva Yuri Aurélio Nascimento Arantes Cardoso (2021, p. 105), salienta que:

A transação tributária, por sua vez, encontra conexões com o ideal de sistema mais coerente e racional, porquanto entre seus efeitos estão a redução de demandas judiciais e o consequentemente desafogamento do sistema de Justiça – ainda muito criticado nesse aspecto –, a composição amigável dos conflitos e a redução dos custos ao erário público. Portanto, todos estes são fatores benéficos e de harmonização da ordem jurídica que se pretende considerar justa.

Contudo, a transação tributária não é aplicável a todas as situações. Débitos decorrentes de sonegação, fraude ou conluio estão fora do alcance desse mecanismo, pois envolvem questões de ordem pública que não podem ser objeto de negociação. Outro aspecto relevante é que a transação tributária não se aplica a qualquer tipo de dívida ou litígio. Apenas créditos considerados irrecuperáveis ou de difícil recuperação podem ser objeto de transação, conforme os critérios estabelecidos pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Essa limitação

visa evitar prejuízos à arrecadação e garantir que o mecanismo seja utilizado de forma responsável e estratégica.

Para os contribuintes, a transação representa uma oportunidade de regularizar sua situação fiscal sem as incertezas e custos associados a um processo judicial ou administrativo. Além disso, ela confere maior previsibilidade, uma vez que o acordo celebrado é vinculante para ambas as partes.

A transação tributária também está associada ao princípio da eficiência administrativa, consagrado no artigo 37, da Constituição Federal. Ao promover a regularização de créditos de difícil recuperação, o Fisco melhora a gestão da dívida ativa e concentra esforços em casos com maior probabilidade de recuperação. Além disso, a medida favorece a melhoria do ambiente de negócios, ao oferecer segurança jurídica e previsibilidade para os contribuintes.

Esse método vem como um instrumento promissor para modernizar a relação entre Fisco e contribuintes, promovendo um ambiente de maior cooperação e eficiência na solução de litígios fiscais. Contudo, sua efetividade depende de um arcabouço normativo claro, da capacitação dos agentes envolvidos e de um esforço conjunto para superar resistências e garantir a aplicação equilibrada e justa desse mecanismo.

### **3.3 Protesto**

O protesto extrajudicial é um mecanismo formal de cobrança utilizado pela Fazenda Pública para a recuperação de créditos de natureza fiscal e não fiscal, sem a necessidade de recorrer imediatamente ao Poder Judiciário. Conforme menciona o artigo 3º da lei nº 9.492/97:

**Art. 3º** Compete privativamente ao Tabelião de Protesto de Títulos, na tutela dos interesses públicos e privados, a protocolização, a intimação, o acolhimento da devolução ou do aceite, o recebimento do pagamento, do título e de outros documentos de dívida, bem como lavrar e registrar o protesto ou acatar a desistência do credor em relação ao mesmo, proceder às averbações, prestar informações e fornecer certidões relativas a todos os atos praticados, na forma desta Lei.

Em um contexto geral, o protesto extrajudicial consiste em notificar publicamente o devedor sobre a existência de uma dívida em aberto, sendo o ato formalizado em cartório, o que gera um registro negativo em nome do devedor. Tal medida, além de estimular o pagamento do subsídio, evita a necessidade de

processos mais custosos e demorados, como a execução fiscal, mencionada anteriormente.

Este procedimento visa assegurar a autenticidade e a exigibilidade do débito, proporcionando ao credor um meio eficaz de comprovação da mora do devedor. Toda a mecânica e os procedimentos relativos ao protesto de títulos e outros documentos de dívida estão regulamentados pela Lei nº 9.492/97, que estabelece as diretrizes e normas para sua execução.

Para efetivo registro do protesto, são colocados requisitos no artigo 22 da Lei nº 9.492/97:

**Art. 22.** O registro do protesto e seu instrumento deverão conter:  
I - data e número de protocolização;  
II - nome do apresentante e endereço;  
III - reprodução ou transcrição do documento ou das indicações feitas pelo apresentante e declarações nele inseridas;  
IV - certidão das intimações feitas e das respostas eventualmente oferecidas;  
V - indicação dos intervenientes voluntários e das firmas por eles honradas;  
VI - a aquiescência do portador ao aceite por honra;  
VII - nome, número do documento de identificação do devedor e endereço;  
VIII - data e assinatura do Tabelião de Protesto, de seus substitutos ou de Escrevente autorizado. Parágrafo único. Quando o Tabelião de Protesto conservar em seus arquivos gravação eletrônica da imagem, cópia reprográfica ou micrográfica do título ou documento de dívida, dispensa-se, no registro e no instrumento, a sua transcrição literal, bem como das demais declarações nele inseridas.

Cabe ressaltar que este mecanismo impulsiona um efeito de desestimular a inadimplência, pois impacta a imagem do devedor perante instituições financeiras e comerciais. Ao ter um título protestado, o devedor pode encontrar dificuldades para obter crédito ou celebrar novos contratos, uma vez que o protesto é uma informação acessível em sistemas de análise de crédito. Esse efeito indireto é um dos principais incentivos para que o devedor regularize a dívida.

Esse método de cobrança direta permite que os órgãos fazendários utilizem o sistema cartorário para dar ciência ao devedor da dívida, sem a necessidade de intervenção judicial. Assim, ao recorrer ao protesto, o Fisco preserva os recursos públicos e contribui para a desobstrução do sistema judiciário, especialmente nos casos de valores considerados de baixo montante.

Outro aspecto relevante é o impacto do protesto extrajudicial para o contribuinte devedor. Por ser uma medida que resulta na restrição de crédito, o protesto pode variar dependendo da capacidade do devedor de realizar operações

comerciais e obter financiamento, ou que, em casos extremos, pode comprometer as previsões econômicas do próprio negócio.

Segundo a Tese da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5135, o protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.

Em muitos Estados e Municípios, como Goiás e Porto Alegre, essa prática tem demonstrado eficácia na recuperação de valores devido a sem recorrer a medidas judiciais mais drásticas. Essa realidade evidencia o potencial do protesto como um mecanismo alternativo, especialmente em contextos de crise fiscal, em que a recuperação de receitas se torna ainda mais obrigatória.

No livro “Tributação & Fazenda Pública: meios alternativos de cobrança de tributos como instrumentos de justiça fiscal”, Eduardo Castro (2016, p. 156) menciona que:

O protesto tem sido utilizado com maior intensidade, nos dias de hoje, no entanto, como instrumento indireto de pressão e cobrança. Isso porque os chamados órgãos de proteção ao crédito, como SERASA E SPC solicitam aos tabelionatos de protesto a relação dos devedores protestados para fins de atualização de seus cadastros de maus pagadores. Como as instituições financeiras e creditícias não oferecem empréstimos aos clientes já incluídos nos referidos cadastros, acabam estes vendo-se compelidos a quitar, com a máxima urgência possível, suas dívidas protestadas.

Em termos de política pública, o protesto extrajudicial de créditos tributários reforça a importância dos métodos alternativos de solução de conflitos prévia ao ingresso de ações judiciais, contribuindo para a construção de um sistema tributário mais equilibrado e eficiente. A prática de protestar dívidas ativas colabora para a regularização fiscal dos contribuintes, evitando a supervisão de inadimplência e incentivando a conformidade tributária.

#### **4 PONDERAÇÃO ENTRE O ACESSO AO PODER JUDICIÁRIO VIA EXECUÇÃO FISCAL E A EFETIVIDADE DA COBRANÇA DOS CRÉDITOS**

O sistema de execução fiscal no Brasil levanta questões relevantes quanto à efetividade da cobrança dos créditos tributários e ao acesso ao Poder Judiciário. A execução fiscal é o meio judicial utilizado pela Fazenda Pública para cobrar valores devidos ao Estado, sendo regulamentada pela Lei nº 6.830/1980. No entanto, o elevado número de execuções fiscais pendentes nos tribunais gera um impacto

considerável sobre o sistema judicial, contribuindo para a sobrecarga dos tribunais e afetando a celeridade processual.

A ponderação entre a garantia constitucional de acesso à justiça e a eficiência na cobrança de créditos é tema central, principalmente considerando a sobrecarga do Judiciário. A quantidade de execuções fiscais pendentes impõe um desafio ao sistema de justiça, além de contribuir para o acúmulo de processos que se estendem por longos períodos.

A execução fiscal, por sua natureza, visa assegurar a arrecadação dos créditos tributários, garantindo que os devedores cumpram com suas obrigações fiscais e, dessa forma, promovendo a justiça fiscal. Contudo, a morosidade do processo de execução fiscal compromete sua efetividade, uma vez que os processos se acumulam nas esferas judiciárias, resultando em uma cobrança lenta e, muitas vezes, ineficaz. Isso se traduz em um desequilíbrio entre o direito de acesso à Justiça e a necessidade de um sistema eficiente de arrecadação.

A ponderação entre o acesso ao Poder Judiciário e a efetividade da cobrança também depende de uma abordagem integrada, onde o sistema judicial e as instâncias administrativas cooperem para identificar casos em que a via judicial é realmente necessária e outros em que soluções alternativas podem ser aplicadas. A implementação de programas de incentivo para a regularização de débitos antes da execução fiscal, como os programas de parcelamento fiscal, também têm se mostrado ferramentas importantes para melhorar a arrecadação sem sobrecarregar o Judiciário.

A questão da ponderação se relaciona, ainda, com o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. É necessário que o Poder Público avalie até que ponto a utilização da execução fiscal em massa é adequada ou se essa prática prejudica o objetivo maior de justiça fiscal e de efetividade da cobrança. Esse equilíbrio busca alcançar uma solução que resguarde tanto o direito do Estado à arrecadação quanto o direito do contribuinte a uma cobrança justa e adequada.

Ao avaliar o interesse de agir, o princípio da eficiência administrativa e o baixo valor da execução, não é razoável sobrecarregar o Poder Judiciário com processos cujos objetivos podem ser alcançados por meio de procedimentos extrajudiciais de cobrança.

O ente público deve considerar o ônus de recorrer ao Judiciário, pois isso impacta não apenas o contribuinte, mas também a eficiência e a celeridade da Justiça.

Nesse sentido, a inclusão da eficiência como um princípio constitucional reforça a necessidade de uma gestão pública que seja transparente, responsável e capaz de responder de maneira eficiente às demandas da sociedade. Segundo Hely Lopes Meirelles (2009, p. 98):

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhado apenas como legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Já segundo a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002, p. 83):

O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público.

Compreende-se que a atuação do Estado não deve se limitar apenas ao cumprimento formal da legalidade. Para um serviço público eficiente, é essencial que os agentes públicos atuem de forma competente e que a Administração Pública esteja bem organizada e estruturada, buscando produzir resultados positivos que atendam satisfatoriamente às necessidades da sociedade.

Dessa forma, a ponderação entre o acesso ao Judiciário e a efetividade da cobrança de créditos tributários no Brasil se apresenta como um desafio complexo e multifacetado, que demanda uma abordagem inovadora e colaborativa.

Para que esse equilíbrio seja alcançado, é fundamental a modernização do sistema de execução fiscal, a valorização dos métodos alternativos de cobrança e a promoção de uma cultura de conciliação e mediação no âmbito das dívidas fiscais. Alguns municípios, como Porto Alegre/RS<sup>2</sup>, já têm implementado métodos

---

<sup>2</sup> A Central de Conciliação, criada pela Lei 12.003, de 27 de janeiro de 2016, está vinculada ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Município. Em sua estrutura estão quatro Câmaras, responsáveis pelas formas de resolução de conflitos na esfera da Administração Pública. São elas: a de Indenizações Administrativas, a de Mediação e Conciliação e a de Conciliação de Precatórios. Criada e regulamentada em 2022 por meio da Lei Municipal nº 13.028/2022, também integra a Central, a Câmara de Mediação e Conciliação Tributária, pioneira entre as capitais brasileiras.

alternativos de resolução de litígios tributários, buscando desonerar o Judiciário e garantir maior eficiência no processo de cobrança.

Com base nesses princípios, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, ao julgar o Tema 1.184 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário e, por unanimidade, fixou a tese, consolidando a orientação de utilizar medidas extrajudiciais sempre que possível para otimizar a cobrança de dívidas fiscais de baixo valor.

Tese:

1. 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.

2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências:

- a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e
- b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis

(RE 1355208, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL<sup>3</sup> - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 01-04-2024 PUBLIC 02-04-2024)

É crucial ressaltar o princípio da legalidade, pois ele determina que a atuação administrativa deve sempre estar em conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

O custo da máquina judiciária é elevado, e a execução fiscal de valores ínfimos pode representar um desperdício de recursos públicos. A desproporcionalidade entre o valor cobrado e os custos processuais gera prejuízos ao interesse público e compromete a eficiência da administração pública.

Portanto, para alcançar uma gestão pública eficiente e legalmente correta, é necessário que a Administração Pública promova uma cultura organizacional que

---

<sup>3</sup> Instituto processual pelo qual se reserva ao Supremo Tribunal Federal o julgamento de temas trazidos em recursos extraordinários que apresentem questões relevantes sob o aspecto econômico, político, social ou jurídico e que ultrapassem os interesses subjetivos da causa. Foi incluído no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e regulamentado pelos arts. 322 a 329 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e pelos arts. 1.035 a 1.041 do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015).



valorize tanto o cumprimento das normas quanto a busca por resultados eficazes e benéficos para a sociedade como um todo.

## **5 NECESSIDADE DE MUDANÇA DE PARADIGMA DO PODER PÚBLICO**

As medidas alternativas de solução de conflitos em matéria tributária, como transação, conciliação e arbitragem, enfrentam significativa resistência, o principal argumento contrário a essas práticas baseia-se na invocação da indisponibilidade do interesse público, frequentemente tratada como um princípio intransponível no âmbito fiscal. Essa interpretação reflete uma concepção tradicionalista, que associa a indisponibilidade à impossibilidade de modificar, ainda que parcialmente, o conteúdo econômico da dívida tributária, mesmo diante de cenários que poderiam resultar em maior eficiência arrecadatória ou na redução de litígios judiciais.

Entretanto, essa visão tende a desconsiderar a flexibilidade que o próprio ordenamento jurídico oferece para a composição de conflitos fiscais, em especial nos casos em que a preservação do interesse público é alcançada por meio de soluções consensuais.

A ideia de indisponibilidade, nesse contexto, deveria ser interpretada à luz de uma administração tributária eficiente e pragmática, capaz de balancear a defesa da receita pública com a racionalização de processos.

Nesse sentido, instrumentos como a transação tributária, previstos em legislações recentes, demonstram um avanço na superação desse paradigma, promovendo um diálogo mais harmônico entre o princípio da indisponibilidade e a necessidade de modernizar os métodos de cobrança e resolução de disputas fiscais.

Neste contexto Danilo Garnica Simini, Lucas Pereira Araújo e Diego da Mata Borges (2015, p. 248), esclarecem que:

Grande parte da doutrina e a também da jurisprudência dos Egrégios Tribunais pátrios, tradicionalmente, são resistentes no sentido de admitir a conciliação/transação em matéria tributária, pois a possibilidade de a Administração Pública transacionar em Juízo historicamente enfrentou barreiras quase que intransponíveis alicerçadas especialmente no princípio da indisponibilidade do interesse público.

No caso concreto, a Administração Pública deve priorizar a resolução de conflitos de maneira técnica, racional e em conformidade com os preceitos constitucionais, buscando harmonizar interesses públicos constitucionais que, à

primeira vista, podem ser conflitantes. Essa abordagem reforça os princípios de unicidade, sistematicidade e força normativa da Constituição.

Nesse contexto, a via judicial não se apresenta mais como o único meio de solução disponível às partes envolvidas. José Roberto dos Santos Batochio (2021, p. 45) reforça a ideia de que o poder público deve adotar novos métodos, afirmando que:

É fundamental que o poder público adote a mentalidade de que o processo de resolução de disputas deve ser mais flexível e menos burocrático. A implementação de mecanismos alternativos de solução de conflitos contribui para uma administração mais dinâmica e atenta às necessidades de uma sociedade moderna.

A evolução do direito possibilitou o surgimento de mecanismos alternativos de resolução de disputas, dentre os quais se destaca os MASCs. Esse instrumento permite que as partes negociem os interesses públicos em questão, com o objetivo não apenas de assegurar a arrecadação tributária, mas também de atender a outros objetivos juridicamente relevantes para a Administração Pública.

Uma hipótese para adesão desses métodos, seria a regulamentação dos honorários advocatícios no âmbito administrativo, por meio de leis, é uma medida essencial para incentivar métodos extrajudiciais de cobrança tributária. Essa iniciativa reflete a busca por maior eficiência na gestão pública, ao promover soluções menos onerosas e mais céleres para a recuperação de créditos tributários. Além disso, contribui para a modernização das práticas administrativas, fortalecendo a relação entre o Fisco e os contribuintes e reduzindo a judicialização de conflitos fiscais.

A previsão de honorários administrativos oferece um incentivo para a regularização de débitos tributários, enquanto assegura uma remuneração justa aos advogados públicos. Entretanto, é crucial que essas normas respeitem os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, garantindo que os valores sejam equilibrados e adequados à dívida em questão. Esse cuidado evita abusos e assegura a legitimidade das cobranças, reforçando a confiança dos contribuintes nos mecanismos administrativos.

Ao criar normas claras sobre os honorários advocatícios administrativos, o Legislativo não apenas fortalece a autonomia dos entes, mas também promove políticas tributárias mais eficazes e adaptadas às especificidades locais. Essa regulamentação estimula a adoção de métodos como a mediação e a negociação,

contribuindo para a recuperação de receitas públicas e para uma gestão tributária alinhada com os princípios da eficiência, legalidade e modernidade.

A 21ª Edição do Relatório Justiça em Números (Conselho Nacional de Justiça, 2024, p. 204) mais uma vez reforça que as execuções fiscais representam um desafio significativo para a eficiência do Poder Judiciário brasileiro, correspondendo a 31% de todos os casos pendentes e a 59% das execuções pendentes. Esses números evidenciam a sobrecarga do sistema judicial, especialmente considerando que a taxa de congestionamento nas execuções fiscais é de 87,8%. Sem esses processos, a taxa global de congestionamento do Judiciário cairia de 70,5% para 64,7%, demonstrando o impacto desproporcional desse tipo de demanda no desempenho geral do sistema. Além disso, o tempo médio de tramitação de uma execução fiscal baixada é de 7 anos e 9 meses, três vezes superior à média dos demais processos, o que reforça a necessidade de soluções mais eficazes para lidar com essas demandas.

Em resposta a problemática da sobrecarga do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) reforçando a ideia do Tema 1.184 do STF, implementou a Resolução CNJ n. 547/2024<sup>4</sup>, que introduz medidas específicas para o tratamento das execuções fiscais pendentes. Entre as iniciativas, destacam-se a assinatura de acordos com estados e municípios, visando à extinção de processos de execução fiscal considerados inviáveis ou de baixo valor.

Essas medidas buscam não apenas reduzir o número de processos pendentes, mas também promover maior celeridade e eficiência no trâmite judicial, contribuindo para a diminuição da sobrecarga no sistema e para uma gestão mais racional dos recursos públicos envolvidos.

Outra alternativa, que potencializa essa a utilização dos MASCs é a Resolução n° 471/2022 do Conselho Nacional de Justiça, que propõe “ a necessidade de implementação de políticas públicas de enfrentamento à alta litigiosidade tributária a fim de garantir isonomia dos contribuintes, eficiência do fisco e segurança do ordenamento jurídico”, conforme prevê seu artigo 1º:

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário, com a finalidade de assegurar a todos o direito à

---

<sup>4</sup> Resolução CNJ n. 547/2024 – Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF.

solução dos conflitos tributários de forma efetiva, garantindo a celeridade e o acesso à justiça.

Trata-se de um avanço significativo na promoção da eficiência no tratamento de demandas relacionadas à recuperação de créditos tributários, além de desafogar o Poder Judiciário, a resolução cria um ambiente normativo que favorece a resolução célere e cooperativa de controvérsias tributárias, ao mesmo tempo em que assegura a observância de princípios constitucionais como o da eficiência administrativa e o da proporcionalidade.

## **6 CONCLUSÃO**

Este estudo analisou a execução fiscal e as alternativas para a cobrança de créditos tributários no Brasil, tema central para a compreensão do equilíbrio entre a arrecadação estatal e o direito de acesso ao Judiciário. O estudo também buscou avaliar a aplicação do Tema nº 1184 do Supremo Tribunal Federal, que reflete a preocupação em reduzir a sobrecarga do sistema judiciário ao incentivar a utilização de métodos extrajudiciais para dívidas tributárias.

Observou-se que a execução fiscal é o principal instrumento utilizado pela Fazenda Pública para cobrar débitos tributários e não tributários, conforme regulamentado pela Lei nº 6.830/1980. No entanto, a elevada taxa de congestionamento das execuções fiscais demonstra a necessidade de reformulação e modernização do sistema, dado que a sobrecarga judicial compromete a efetividade e a celeridade da cobrança.

Um ponto interessante da execução fiscal é a utilização de instrumentos de cooperação entre a Fazenda Pública e o Poder Judiciário para agilizar a cobrança. Medidas como o protesto extrajudicial de Certidões da Dívida Ativa e o uso de convênios eletrônicos de penhora em contas bancárias, como o sistema Bacenjud, ampliam as ferramentas de execução, permitindo uma atuação mais eficaz. Esses instrumentos foram desenvolvidos para contornar a morosidade característica do processo, reduzindo a taxa de inadimplência.

Identificou-se que a exclusividade do processo judicial para a recuperação de créditos pode ser ineficiente em diversos casos, especialmente quando se trata de dívidas de valores reduzidos. Essa realidade torna-se ainda mais complexa

considerando o alto custo e o tempo envolvido nos processos judiciais, o que impacta a administração pública e o próprio contribuinte.

Buscando soluções para a problemática do congestionamento, verificou-se a importância do Tema nº 1184 do STF, que de maneira subjetiva incentiva o uso de vias extrajudiciais para a recuperação de créditos de baixo valor. Essa decisão reforça a necessidade de adaptar a cobrança tributária às realidades do sistema judiciário e financeiro, promovendo uma arrecadação mais eficiente e proporcional ao valor da dívida.

Além da importância de programas de parcelamento e de transação, além de medidas de incentivo à regularização voluntária, que podem facilitar o pagamento das dívidas e reduzir a litigiosidade. A adoção de mecanismos alternativos à execução fiscal, como a conciliação e a mediação, vem ganhando espaço nas discussões sobre modernização tributária.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e outras entidades têm incentivado soluções consensuais que diminuam a judicialização excessiva e promovam maior eficiência na recuperação de créditos. Estas alternativas podem proporcionar uma abordagem menos onerosa e mais célere, reduzindo os custos tanto para o Estado quanto para os devedores.

Conforme a aplicação do princípio da eficiência, previsto pela Constituição, torna-se essencial a evolução do sistema de cobrança tributária. A implementação de práticas inovadoras e a valorização dos métodos alternativos fortalecem a administração pública, permitindo que o Estado otimize seus recursos e atenda às demandas de forma mais rápida e justa.

Para o contribuinte, a utilização de métodos extrajudiciais representa uma forma de garantir seu direito de defesa e evitar a aplicação de medidas coercitivas que podem ser desproporcionais. Essa abordagem mais colaborativa demonstra respeito aos princípios constitucionais, fortalecendo a confiança do contribuinte no sistema e incentivando a regularização de suas obrigações fiscais.

Em conclusão, a pesquisa defende a utilização dos métodos alternativos de solução de conflitos e visa reiterar que o futuro da cobrança de créditos tributários no Brasil passa por uma integração entre os métodos judiciais e extrajudiciais, priorizando a eficiência e a efetividade na recuperação de créditos.

Este trabalho reforça a importância de um equilíbrio entre os métodos judiciais e extrajudiciais na cobrança de créditos tributários. A implementação de práticas

inovadoras e a promoção de uma cultura de diálogo e resolução consensual entre o Estado e o contribuinte se apresentam como caminhos para um sistema tributário mais justo, eficiente e adaptado às necessidades tanto da Fazenda Pública quanto dos contribuintes.

A utilização desses métodos demonstra um passo em direção a uma administração pública mais justa e acessível, que respeita os direitos dos contribuintes e contribui para a justiça fiscal.

## 7 REFERÊNCIAS

BARROSO, Isabele Torres. **Prescrição intercorrente na execução fiscal: aspectos teóricos e práticos.** 2021. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59093/1/2021\\_tcc\\_itbarroso.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/59093/1/2021_tcc_itbarroso.pdf). Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números.** Brasília: CNJ, [2019]. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/xmlui/handle/123456789/44>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 471**, de 31 de agosto de 2022. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4720>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 547**, de 22 de fevereiro de 2024. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Código Tributário Nacional – CTN.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm). Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002. **Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados de Órgãos e Entidades Federais.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110522.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110522.htm). Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. **Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias.** Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020. **Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica.** 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: 2 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm). Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997. **Define competência e regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9492.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9492.htm). Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 314.** Revista de Súmulas do Superior Tribunal de Justiça, v. 36, Brasília, mar. 2015. Disponível em: [https://www.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011\\_25\\_cappSumula314.pdf](https://www.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2011_25_cappSumula314.pdf). Acesso em: 2 dez. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 393.** Revista de Súmulas do Superior Tribunal de Justiça, v. 36, Brasília, jun. 2013. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2013\\_36.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/electronica/stj-revista-sumulas-2013_36.pdf). Acesso em: 12 de agosto de 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema 1184 – Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir.** Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2024]. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>. Acesso em: 06 de abril de 2024.

BUENO, Sérgio Luiz José. **Do procedimento para protesto como forma de desafogo do poder judiciário: o protesto de sentença e certidões judiciais.** Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/do-procedimento-para-protesto-com-o-forma-de-desafogo-do-poder-judiciario---o-protesto-de-sentenca-e-certidoes-judiciais/16617>. Acesso em: 07 de agosto de 2024.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **A evolução da conciliação e da mediação no Brasil.** Revista Fonamec, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 354, mai. 2017.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Execução fiscal e eficiência administrativa.** Salvador: JusPodivm, 2016.

COSTA, Regina Helena. **Código Tributário Nacional comentado: em sua moldura constitucional.** 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DE MELO, José Eduardo Soares, **Direito Tributário Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Direito processual: a nova ordem jurídica**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

FUX, Luiz. Discurso de abertura do 15º Encontro Nacional do Poder Judiciário. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/encontro-nacional-fux-fala-em-justica-eficiente-e-humana-para-vencer-os-desafios/>.

GARCIA, Emerson. **Direito Processual Civil: Teoria e Prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, Hugo. **A transação tributária no Brasil: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NADER, Paulo. **Solução de Conflitos e Arbitragem**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NUNES, Mário Cesar Chaves. **Análise do perfil da dívida ativa tributária na Cidade de Fortaleza: aspectos geográficos e econômicos**. 2024. Disponível em: [https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/76099/1/2024\\_dis\\_mccnunes.pdf](https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/76099/1/2024_dis_mccnunes.pdf). Acesso em: 2 dez. 2024.

OLIVEIRA, Mônica Souza. **Execução fiscal: análise dos reflexos do atual modelo brasileiro na satisfação do crédito tributário**. 2021.

PAULSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

PEREIRA, Ricardo. **O protesto extrajudicial como meio de cobrança de dívidas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fiscais, 2019.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito Processual Civil Contemporâneo: Teoria Geral do Processo (volume 1)**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.



RICARTE, Mariana. **A constituição definitiva do crédito tributário e o prazo prescricional.** In: **Direito e práxis: interfaces entre a norma jurídica e a realidade social.** Editora Científica Digital, 2023. p. 13-29.

SABBAG, Eduardo. **Direito Tributário: Teoria e Prática.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

SANTOS, Danilo Alvarenga Lázaro dos. **Desjudicialização: uma alternativa à arrecadação no processo de execução fiscal por meio do protesto de CDA.** 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/20277/1/DesjudicializacaoAlternativaArrecadacao.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

SETÚBAL, Hércules Cedro; SUELA, Attawan Guerino Locatel. **Arrecadação tributária de Colatina-ES: a eficácia da notificação de dívida ativa no recolhimento do IPTU.** Revista Eletrônica Multidisciplinar de Investigação Científica, v. 3, n. 14, 2024.

SIMINI, Danilo Garnica; ARAÚJO, Lucas Pereira; BORGES, Diego da Mata. **Análise da conciliação em matéria tributária à luz da indisponibilidade do interesse público.** Nucleus, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 241-252, abr. 2015.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos Cíveis.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.