

DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL BRASILEIRA: A EXCLUSÃO DO PROVIMENTO CN-CNJ Nº 255/2026, O MODELO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS E O DESENHO INSTITUCIONAL POSSÍVEL

Helcio Kronberg

RESUMO

A execução fiscal reúne o maior estoque de processos pendentes do Poder Judiciário brasileiro e os piores resultados de satisfação do crédito, quadro que se repete há décadas sem alteração significativa. O Provimento CN-CNJ nº 255, de 19 de agosto de 2026, ao instituir a Consolidação Nacional da Execução Efetiva, afastou expressamente de seu âmbito de incidência a execução fiscal e a execução penal, ressalvadas as hipóteses previstas em lei ou em ato próprio do Conselho Nacional de Justiça. Este estudo examina o sentido dessa exclusão. Sustenta-se que ela é tecnicamente correta, porque a Lei nº 6.830/1980 constitui microssistema legal insuscetível de reescrita por ato administrativo, e que dela decorre uma constatação incômoda: a política judiciária nacional de execução nasce sem alcançar o segmento que concentra a maior parte da disfunção que pretende enfrentar. O problema desloca-se, assim, do terreno da gestão para o do desenho institucional. Examina-se o modelo português, no qual o processo de execução fiscal conserva natureza judicial mas tramita integralmente perante o órgão da execução fiscal da administração tributária, reservada ao juiz tributário a decisão das matérias de índole jurisdicional. Percorrem-se, em seguida, as camadas de desjudicialização já incorporadas ao direito brasileiro, do protesto da certidão de dívida ativa à transação tributária e à expropriação extrajudicial, e discutem-se os limites constitucionais da constrição administrativa à luz do julgamento da averbação pré-executória. A conclusão é a de que a desjudicialização legítima depende de lei, não de provimento, e se condiciona à reserva de jurisdição sobre as matérias controvertidas, ao controle judicial imediato dos atos de constrição e à profissionalização da fase expropriatória, na qual o leiloeiro público oficial ocupa posição funcionalmente próxima à do agente de execução europeu.

Palavras-chave: execução fiscal; desjudicialização; Provimento CN-CNJ nº 255/2026; Lei nº 6.830/1980; agente de execução; leiloeiro público oficial.

ABSTRACT

Tax enforcement holds the largest stock of pending cases in the Brazilian judiciary and the poorest recovery results, a pattern that has repeated itself for decades with no significant change. CNJ Provision No. 255 of 19 August 2026, which established the National Consolidation of Effective Enforcement,

expressly removed tax and criminal enforcement from its scope, except as provided by statute or by a specific act of the National Council of Justice. This study examines the meaning of that exclusion. It argues that the choice is technically sound, since Law No. 6,830/1980 constitutes a special statutory regime that cannot be rewritten by administrative act, and that an uncomfortable finding follows from it: the national enforcement policy is born without reaching the segment that concentrates most of the dysfunction it intends to address. The problem thus shifts from management to institutional design. The article examines the Portuguese model, in which tax enforcement retains its judicial nature but is conducted entirely by the enforcement body of the tax administration, with jurisdictional matters reserved to the tax court. It then surveys the layers of dejudicialization already incorporated into Brazilian law, from the protest of tax debt certificates to tax settlement and extrajudicial foreclosure, and discusses the constitutional limits of administrative attachment in light of the ruling on pre-enforcement recording. The conclusion is that legitimate dejudicialization depends on legislation rather than administrative regulation, and is conditioned upon reservation of jurisdiction over contested matters, immediate judicial review of attachment measures, and professionalization of the expropriation stage, in which the official public auctioneer occupies a position functionally close to that of the European enforcement agent.

Keywords: tax enforcement; dejudicialization; CNJ Provision No. 255/2026; Law No. 6,830/1980; enforcement agent; official public auctioneer.

1 INTRODUÇÃO

Há problemas que o processo não resolve porque não são processuais. A execução fiscal brasileira é o exemplo mais acabado dessa categoria. Nenhuma redução de prazo, nenhuma redistribuição interna de competência, nenhuma reforma de secretaria alterou de modo perceptível os seus indicadores, que continuam a exibir, ao mesmo tempo, o maior estoque e o menor índice de recuperação de todo o sistema de justiça. Quando o diagnóstico se repete por quatro décadas, a hipótese de disfunção conjuntural perde credibilidade. Resta a hipótese estrutural, e ela é desconfortável: talvez o modelo esteja entregando exatamente aquilo que sua arquitetura permite entregar.

A Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, foi pensada para um país que não existe mais. Localizar patrimônio dependia de diligência física do oficial de justiça. Comunicar atos exigia cartório. E a cobrança administrativa, àquela altura, não dispunha de qualquer instrumento capaz de produzir efeito relevante sobre o devedor, de modo que o ajuizamento era a única forma de exercer pressão. Quarenta e cinco anos depois, a administração tributária

opera bases de dados integradas, cruza informações em tempo real, protesta, negativa, parcela, transaciona e classifica créditos por recuperabilidade, ao passo que o processo judicial permanece o mesmo procedimento sequencial, individualizado, dependente de impulso cartorário e de despacho.

Nesse ambiente é que se insere o Provimento CN-CNJ nº 255, de 19 de agosto de 2026. Ao instituir a Consolidação Nacional da Execução Efetiva, o ato adotou de forma explícita a linguagem da política pública judiciária, tratando de governança, monitoramento por indicadores, núcleos de pesquisa patrimonial, cooperação, interoperabilidade, uso estratégico de dados e reorganização das alienações. O art. 1º, § 4º, qualifica a execução como política pública permanente orientada por resultados concretos. A mudança de perspectiva não é retórica: ela transfere o foco da sequência formal de atos para a arquitetura capaz de produzir resultado material.

O § 3º do mesmo artigo, contudo, estabelece que a Consolidação não se aplica à execução penal nem à execução fiscal, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas em lei ou em ato próprio do Conselho Nacional de Justiça. A ressalva não decorre de omissão nem de descuido de redação. Foi escolhida, e é dela que este estudo parte.

A pergunta, formulada sem rodeios, é a seguinte: por que uma política nacional concebida para enfrentar congestionamento e ineficiência deixou de fora justamente a espécie executiva que responde pela maior parcela do congestionamento e da ineficiência que pretende combater? A resposta não está na desatenção do regulador. Está nos limites daquilo que um provimento pode fazer. E é ao reconhecer esse limite que o ato normativo acaba por indicar, ainda que sem o pretender, a direção da reforma: se a execução fiscal não pode ser reorganizada por via administrativa, só resta reorganizá-la por via legislativa, e a via legislativa disponível, à luz do que se pratica no restante do mundo, chama-se desjudicialização.

Três hipóteses orientam o trabalho. A primeira é a de que a exclusão da execução fiscal do Provimento nº 255/2026 está juridicamente correta, porque a Lei nº 6.830/1980 constitui microssistema cuja disciplina não pode ser substituída por ato do Conselho Nacional de Justiça, ainda que animado de propósito meritório. A segunda é a de que o direito brasileiro já incorporou, de modo fragmentário e um tanto desordenado, diversas camadas de cobrança extrajudicial do crédito público, de sorte que a discussão atual não versa sobre inovação, mas sobre consolidação coerente de um movimento em curso. A terceira é a de que a experiência portuguesa, na qual a execução fiscal conserva natureza judicial e tramita perante órgão administrativo sob controle do juiz tributário, oferece o termo de comparação mais útil ao Brasil, precisamente por separar com nitidez o que exige jurisdição do que exige capacidade operacional.

O percurso divide-se em quatro movimentos: o diagnóstico do segmento e a exaustão do modelo de 1980; o exame do Provimento nº 255/2026, das razões da exclusão e do critério de delimitação de seu alcance; a reconstrução das camadas de desjudicialização já existentes, com o enfrentamento dos limites constitucionais da constrição administrativa; e, por fim, a apresentação do modelo português, o diálogo com outras experiências de cobrança administrativa e a proposta de desenho institucional, com atenção particular à fase expropriatória e ao papel do leiloeiro público oficial.

2 O DIAGNÓSTICO: A EXECUÇÃO FISCAL COMO PONTO DE ESTRANGULAMENTO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Os sucessivos relatórios Justiça em Números indicam, com regularidade que já não surpreende ninguém, que as execuções fiscais representam a maior fração do acervo pendente do Poder Judiciário e apresentam taxa de congestionamento bastante superior à média dos demais procedimentos. O dado mais significativo, porém, não é a magnitude. É a estabilidade. Metas de produtividade, mutirões, digitalização integral do acervo e automação de rotinas produziram melhoras marginais e, quase sempre, reversíveis.

A pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada sobre o custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal deu ao diagnóstico sua formulação mais incômoda. O estudo demonstrou que o custo médio de tramitação de cada feito superava, em número expressivo de casos, o valor efetivamente recuperado, e que a probabilidade de satisfação integral do crédito era baixa o bastante para tornar economicamente irracional o ajuizamento de parcela relevante das execuções. O Poder Judiciário opera, nesse cenário, como estrutura de cobrança de créditos de pequeno valor, função para a qual não possui vocação, desenho nem instrumentos.

Costuma-se atribuir o fenômeno à conduta do devedor, à blindagem patrimonial e à litigância abusiva. O argumento tem parcela de verdade, e qualquer juiz com experiência em vara fiscal conhece os casos que o confirmam. Ele é, contudo, insuficiente para explicar o conjunto. A maior parte das execuções fiscais não recebe embargos, não enfrenta resistência qualificada e não envolve manobras sofisticadas de ocultação de bens. O que se passa na imensa maioria dos feitos é mais banal: o devedor não é encontrado, ou nada possui, ou possui bem cujo valor não cobre o custo de sua constrição, remoção e venda. O processo então sobrevive por anos em arquivo provisório, consumindo capacidade institucional sem produzir resultado.

O art. 40 da Lei nº 6.830/1980 foi a resposta processual a esse impasse, e sua trajetória merece registro. Concebido como mecanismo de suspensão temporária, converteu-se em depósito indefinido de processos economicamente inviáveis, até que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, ao consolidar o regime da prescrição intercorrente, se visse obrigada a

construir a disciplina temporal que a lei não oferecia com clareza. Foram necessárias décadas de esforço interpretativo para chegar a uma conclusão que o desenho institucional deveria ter antecipado: nem todo crédito comporta cobrança judicial, e a manutenção indefinida de execuções inviáveis não protege o erário, apenas o onera.

A responsabilidade tampouco é exclusivamente judiciária. Na prática brasileira, a inscrição em dívida ativa opera com frequência como etapa automática do ciclo de constituição do crédito, e o ajuizamento como consequência quase necessária da inscrição. Sem filtros efetivos de viabilidade econômica na origem, transfere-se ao Poder Judiciário uma massa de créditos que jamais deveria ter chegado à distribuição. O congestionamento das varas de execução fiscal é, em boa medida, o reflexo processual de decisões administrativas tomadas muito antes do protocolo da inicial.

Esse é o pano de fundo do Provimento nº 255/2026. A Consolidação Nacional da Execução Efetiva parte de premissa correta, a de que a efetividade executiva depende de arquitetura institucional e não apenas de poder decisório. A execução fiscal é o caso em que essa premissa se manifesta com maior intensidade. É também, por força do art. 1º, § 3º, aquele em que o Provimento reconhece não poder atuar.

3 DESJUDICIALIZAR ATOS NÃO É DESJURISDICIONALIZAR CONFLITOS

O debate brasileiro sobre desjudicialização padece de uma imprecisão conceitual que compromete boa parte das conclusões que dele se extraem. A confusão está em tratar como jurisdicional todo ato praticado no interior de um processo judicial. A premissa é falsa, e sua falsidade é demonstrável com facilidade: o processo abriga atos de natureza heterogênea, e apenas parte deles envolve exercício de poder decisório sobre situações controvertidas.

Reconhecer impenhorabilidade, julgar embargos, apreciar exceção de pré-executividade, decidir alegação de fraude à execução, graduar preferências entre credores concorrentes, decretar indisponibilidade, redirecionar a execução contra terceiro responsável e anular alienação são manifestações de jurisdição em sentido próprio. Consultar bases patrimoniais, expedir citação, publicar edital, formalizar o registro da penhora, organizar visitação, operar plataforma eletrônica de alienação, receber e documentar lances, lavrar auto de arrematação e promover o pagamento ao credor pertencem a outra ordem de coisas, ainda que praticados no curso de um processo.

Daí a formulação que estrutura este estudo: desjudicializar atos não significa desjurisdicionalizar conflitos. A jurisdição pode permanecer integralmente reservada ao Poder Judiciário enquanto atividades materiais são confiadas a órgãos administrativos ou a profissionais especializados, submetidos à lei, a deveres estatutários e a controle judicial. A pergunta institucional correta,

portanto, não é saber se a execução deve ser pública ou privada, judicial ou administrativa. É saber quais funções podem ser desconcentradas sem perda de controle jurisdicional.

A distinção produz efeito prático imediato no exame de constitucionalidade das propostas de reforma. Aquela que transfira ao órgão administrativo a prática de atos materiais, mantendo íntegra a competência do juiz para decidir controvérsias e controlar a legalidade do que se praticou, não ofende o art. 5º, XXXV, da Constituição. Aquela que subtraia ao Poder Judiciário a decisão sobre a oposição do executado, ou que condicione o acesso ao juiz a exigência desproporcional, ofende. A diferença não é de grau.

Um segundo esclarecimento terminológico se impõe, porque o debate público insiste em ignorá-lo. Desjudicialização não é privatização. O direito brasileiro convive há muito com a figura do agente que exerce função pública em regime de delegação, sem integrar os quadros da administração direta. Notários e registradores atuam por delegação, nos termos do art. 236 da Constituição, e a ninguém ocorre sustentar que a atividade registral tenha sido privatizada. Leiloeiros públicos oficiais são matriculados, fiscalizados e investidos de fé pública no exercício da função. O que importa não é a natureza do vínculo, mas a existência de regime jurídico, habilitação, responsabilidade e controle.

Por fim, convém resistir à tentação, comum entre entusiastas da reforma, de tratar desjudicialização como sinônimo de eficiência. Ela é técnica de repartição de competências, e nada mais. Um modelo administrativo mal construído pode ser tão ineficiente quanto o modelo judicial que pretende substituir, com o agravante de reduzir as garantias do executado. O que a desjudicialização oferece é a possibilidade de alocar capacidade jurisdicional escassa onde ela seja insubstituível. Essa possibilidade só se converte em resultado com bom desenho.

4 O PROVIMENTO CN-CNJ Nº 255/2026 E A EXECUÇÃO COMO POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA

O art. 1º do Provimento nº 255/2026 instituiu a Consolidação Nacional da Execução Efetiva e fixou diretrizes de governança, gestão, monitoramento, modernização e aprimoramento da execução judicial e extrajudicial. O art. 2º enumerou objetivos que revelam com clareza a natureza do instrumento: ampliar a satisfação dos créditos, reduzir a duração da fase executiva, fortalecer a pesquisa patrimonial, aprimorar as alienações e reduzir a taxa de congestionamento.

A linguagem é a da governança pública, e a mudança que ela opera é substancial. O processo executivo passa a ser observado por indicadores, fluxos, capacidade operacional e integração tecnológica. A pergunta relevante deixa de ser apenas qual providência processual pode ser determinada e

passa a incluir quem a executará, com quais dados, em qual estrutura e sob que mecanismo de controle. Por trás disso está o reconhecimento de que a efetividade da execução não decorre da amplitude dos poderes do juiz, e sim da existência de estrutura capaz de praticar os atos de modo tempestivo e tecnicamente adequado.

Os arts. 15 e 16 determinaram a criação de Núcleos de Pesquisa Patrimonial nos Tribunais de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais, com funções de identificação de bens, requisição de informações, elaboração de relatórios, emprego de inteligência artificial, mineração de dados e compartilhamento de pesquisas, observadas as regras de sigilo e governança. A criação dessas estruturas confirma o diagnóstico subjacente: a capacidade executiva do Estado depende de especialização funcional e de tecnologia, e não apenas do poder de ordenar.

O caminho escolhido foi o da desconcentração institucional interna. O Provimento não cria figura equivalente ao agente de execução europeu, não transfere atos materiais a profissional externo dotado de competência legal própria, não altera a titularidade dos poderes executivos. Limita-se a organizar, dentro da estrutura judiciária, aquilo que hoje se encontra disperso. Trata-se de estratégia legítima, compatível com a competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça para o controle administrativo do Poder Judiciário. É também, por definição, uma estratégia limitada.

Essa limitação explica o § 3º. A Consolidação pode reorganizar a execução civil comum porque esta se submete ao regime geral do Código de Processo Civil, cuja disciplina admite complementação administrativa em matéria de organização judiciária. A execução fiscal não se submete ao regime geral. Submete-se a lei especial, editada pela União no exercício de competência privativa para legislar sobre direito processual. Nenhum provimento a reescreve.

5 A EXCLUSÃO DA EXECUÇÃO FISCAL: RAZÕES DE UMA ESCOLHA DELIBERADA

A exclusão do art. 1º, § 3º, apoia-se em razões que convém explicitar, porque cada uma delas projeta consequência distinta sobre o debate da reforma.

A primeira é normativa e diz respeito à existência de microssistema legal próprio. A Lei nº 6.830/1980 disciplina a cobrança judicial da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias, e seu art. 1º determina a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil. A fórmula confirma duas premissas ao mesmo tempo: existe regime especial e existe diálogo com o regime geral. Especialidade não significa isolamento, significa prioridade normativa. Um ato do Conselho Nacional de Justiça que pretendesse organizar a execução fiscal segundo a lógica da execução civil

comum funcionaria, na prática, como derrogação indireta de solução legislativa. Isso lhe é vedado.

Há, depois, a natureza do credor e do título. Na execução fiscal, a pretensão é exercida pela Fazenda Pública com base em crédito inscrito em dívida ativa, ao cabo de cadeia administrativa que antecede o processo e que compreende lançamento, notificação, contencioso administrativo, inscrição, cobrança, protesto, parcelamento e, quando cabível, transação. O título executivo é produzido unilateralmente pelo próprio credor, sob regime de legalidade estrita e presunção relativa de certeza e liquidez, como dispõe o art. 3º da Lei nº 6.830/1980. Nada disso ocorre na execução civil comum, e a diferença está longe de ser acessória.

A governança da cobrança pública constitui razão autônoma. A recuperação do crédito fiscal integra política articulada com procuradorias, administrações tributárias, órgãos de controle e regimes de regularização, e sua submissão integral a arquitetura concebida para credores privados produziria sobreposição de competências e fluxos, além de tensionar a autonomia dos entes credores. A uniformização nacional, nesse campo, esbarra na diversidade das estruturas de cobrança, que vão de procuradorias federais tecnologicamente sofisticadas a municípios cuja dívida ativa é administrada por um único servidor, quando o é.

Existe ainda a questão competencial. O Conselho Nacional de Justiça detém competência constitucional para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, conforme o art. 103-B, § 4º, da Constituição, e a tem exercido com amplitude crescente. Não possui, porém, competência normativa primária em matéria processual. A ressalva final do § 3º, que admite a incidência da Consolidação nas hipóteses previstas em lei ou em ato próprio do Conselho, é tecnicamente precisa ao reconhecer que a integração futura é possível, desde que apoiada em fundamento normativo específico.

O último fundamento é teórico, e talvez seja o mais relevante de todos. Ao excluir a execução fiscal e a penal, o Provimento admite que a categoria execução não é homogênea. A mesma palavra designa estruturas jurídicas radicalmente distintas, submetidas a lógicas próprias de legitimação, a regimes diversos de disponibilidade do crédito e a finalidades que não coincidem. Reconhecer essa heterogeneidade é pressuposto de qualquer política executiva bem construída, e sua ausência produziu, no passado recente, tentativas de uniformização que fracassaram justamente por ignorar as particularidades dos segmentos regulados.

Um efeito colateral, porém, não pode ser silenciado. Ao excluir corretamente a execução fiscal, o Provimento deixa intocado o segmento responsável pela maior parte da disfunção que pretende enfrentar. A política nacional de

execução efetiva nasce, assim, com perímetro que exclui o núcleo do problema. Isso não é defeito do ato. É revelação de sua insuficiência estrutural.

6 A EXCLUSÃO NÃO NEGA A NATUREZA EXECUTIVA NEM AUTORIZA O IMOBILISMO

Dois equívocos podem nascer da leitura apressada do art. 1º, § 3º, e ambos já circulam no debate.

O primeiro consiste em supor que a exclusão afete a natureza jurídica do procedimento. A execução fiscal continua sendo execução, submetida à teoria geral do processo executivo, às garantias do devido processo legal e aos princípios que regem a responsabilidade patrimonial. O que o Provimento recusa é a aplicação automática de determinada governança administrativa a todos os tipos executivos. A exclusão é de incidência normativa, não de natureza jurídica. A formulação corrente, segundo a qual a execução fiscal teria sido excluída da execução, é erro de linguagem com potencial de gerar consequências interpretativas sérias.

O segundo equívoco está em ler a exclusão como endosso do modelo vigente. Nada no dispositivo sugere que a execução fiscal esteja bem organizada ou dispense reforma. A norma diz apenas que a reforma não cabe naquele instrumento. A litigiosidade e o congestionamento do segmento tornam a busca por soluções específicas não apenas legítima, mas urgente, com a diferença de que tais soluções devem observar a Lei nº 6.830/1980, a atuação das procuradorias e os mecanismos de cobrança administrativa e consensual já existentes.

Uma política própria para a execução fiscal poderia aproveitar sem dificuldade as soluções tecnológicas concebidas pela Consolidação, da pesquisa patrimonial estruturada ao compartilhamento de dados, da alienação eletrônica padronizada ao monitoramento por indicadores. O que o § 3º impede é a transposição automática, sem lei ou ato próprio. Aproveitar soluções e transpor regimes são coisas distintas, e a distinção tem sido ignorada com frequência.

7 O CRITÉRIO MATERIAL DE DELIMITAÇÃO: A COMPETÊNCIA DA VARA NÃO DEFINE A NATUREZA DA PRETENSÃO

A delimitação do alcance da exclusão suscita questão prática que a organização judiciária torna inevitável. Diversos tribunais mantêm unidades denominadas Varas de Execuções Fiscais, nas quais se concentram, por critérios de competência que variam de estado para estado, processos promovidos por entes públicos, autarquias, fundações, conselhos profissionais e, em certos casos, sociedades de economia mista. A unidade jurisdicional, porém, não define sozinha a natureza jurídica da pretensão deduzida.

A incidência da exceção deve ser aferida materialmente. O exame recai sobre o título que instrui a inicial, a qualidade jurídica do crédito, o regime legal invocado e a forma da cobrança. Execução fundada em certidão de dívida ativa regularmente inscrita, submetida à Lei nº 6.830/1980, está excluída da Consolidação. Execução de título extrajudicial comum promovida por ente público, cobrança de honorários ou pretensão contratual não inscrita não se convertem em execução fiscal pelo fato de tramitarem em unidade assim denominada.

O ponto ganha relevo nas execuções promovidas por conselhos de fiscalização profissional. A jurisprudência firmou que as anuidades dessas entidades, dada a natureza tributária ou para-fiscal que ostentam conforme o regime aplicável, são cobradas mediante inscrição em dívida ativa e execução fiscal. Nem toda pretensão patrimonial de tais entidades possui essa natureza, contudo, e a conclusão não pode decorrer do nome da vara nem do rótulo atribuído na distribuição.

O critério material evita dois erros simétricos. Estender a exclusão a qualquer processo distribuído a unidade fiscal criaria zona de imunidade normativa definida por critério meramente topográfico. Aplicar a Consolidação indiscriminadamente a cobranças que efetivamente integram o microssistema fiscal produziria conflito entre ato administrativo e lei especial. Para a Política Nacional de Alienação Judicial e para os demais instrumentos nacionais, a consequência é direta: a incidência se define pela natureza do procedimento, não pelo endereço judiciário do processo.

O mesmo critério deverá orientar o desenho de qualquer proposta de desjudicialização. O perímetro da reforma precisa ser fixado pela natureza do crédito e pelo regime legal de sua constituição, sob pena de estender o regime administrativo de cobrança a pretensões que jamais o comportaram, ou de dele excluir créditos que, pela origem, a ele deveriam submeter-se.

8 A LEI Nº 6.830/1980 E A EXAUSTÃO DO MODELO JUDICIAL DE COBRANÇA

A Lei de Execuções Fiscais nasceu com o propósito declarado de acelerar a cobrança do crédito público. Para isso instituiu procedimento simplificado, restringiu hipóteses de defesa, condicionou os embargos à garantia do juízo no art. 16, § 1º, previu citação postal como regra e fixou ordem preferencial de penhora no art. 11. A técnica foi a da compressão procedimental: reduzir etapas para antecipar o resultado.

O resultado não veio, e a razão é instrutiva. A morosidade da execução fiscal não decorre, em regra, do excesso de defesas do executado, e sim da dificuldade de localizar patrimônio útil e de convertê-lo em dinheiro. Comprimir o procedimento cognitivo não resolve problema de natureza material. A lei

atacou um gargalo que não era o principal, e o custo dessa escolha recaiu sobre as garantias do executado sem produzir ganho correspondente de efetividade.

A exigência de garantia integral para o oferecimento de embargos ilustra bem o ponto. Para o devedor solvente e organizado, a exigência é obstáculo administrável, quando não simples questão de custo financeiro. Para o devedor sem patrimônio, converte-se em obstrução completa do acesso à defesa, situação que a jurisprudência precisou contornar pela via da exceção de pré-executividade, cuja admissibilidade a Súmula 393 do Superior Tribunal de Justiça veio consolidar para as matérias cognoscíveis de ofício que não demandem dilação probatória. Construiu-se por via pretoriana o instrumento de defesa que a lei havia suprimido.

A trajetória do redirecionamento contra sócios e administradores expõe outro sintoma da exaustão. A Súmula 435 do mesmo tribunal presumiu a dissolução irregular a partir da ausência de comunicação de mudança de domicílio fiscal, e dessa presunção nasceu contencioso extenso sobre a identificação do administrador responsável, o marco temporal da dissolução e os limites da responsabilidade prevista no art. 135 do Código Tributário Nacional. Um procedimento concebido para a pura satisfação do crédito tornou-se ambiente de cognição sobre responsabilidade pessoal, o que multiplica incidentes e agrava a duração.

A fragmentação da cobrança completa o quadro. O modelo brasileiro trata cada certidão de dívida ativa como execução autônoma, o que multiplica artificialmente o número de processos contra o mesmo devedor. A reunião de execuções, prevista no art. 28 da Lei nº 6.830/1980 como faculdade do juiz, nunca se converteu em prática generalizada. O sistema mede, então, um estoque que é em parte artefato de sua própria técnica de contagem, e o devedor único figura simultaneamente em dezenas de feitos que reproduzem, cada um, todos os atos do procedimento.

Nada disso significa que a Lei nº 6.830/1980 seja um mau diploma para os padrões de 1980. Significa que seu desenho pressupõe ambiente informacional e institucional que desapareceu. Manter a integralidade da cobrança dentro do processo judicial é conservar, por inércia, escolha cuja justificativa original deixou de existir.

9 AS CAMADAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO JÁ INCORPORADAS AO DIREITO BRASILEIRO

O debate brasileiro costuma ser conduzido como se a desjudicialização da cobrança fiscal fosse instituto estranho ao ordenamento, algo a ser importado com todas as cautelas devidas ao que é exótico. A premissa não resiste ao exame do direito positivo. Nas últimas duas décadas o legislador incorporou

diversas camadas de cobrança extrajudicial do crédito público, algumas delas com respaldo expresso do Supremo Tribunal Federal. Falta coerência sistemática, não autorização conceitual.

9.1 O protesto da certidão de dívida ativa

A Lei nº 12.767/2012 acrescentou parágrafo único ao art. 1º da Lei nº 9.492/1997 para incluir expressamente as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas autarquias e fundações entre os títulos sujeitos a protesto. A medida foi impugnada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135, sob os argumentos de sanção política, desvio de finalidade e desnecessidade, este último apoiado na circunstância de já dispor a Fazenda de título executivo.

O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente o pedido e reconheceu a constitucionalidade do protesto, assentando que o instrumento não restringe de forma desproporcional direitos fundamentais do contribuinte e constitui meio legítimo de cobrança. O precedente interessa diretamente a este estudo porque afirma que a existência de via judicial não impede o legislador de instituir mecanismos extrajudiciais paralelos de indução ao pagamento, observados os limites da proporcionalidade.

Os efeitos práticos foram expressivos. Entes federativos que adotaram o protesto como etapa prévia ao ajuizamento reduziram de modo substancial o volume de execuções distribuídas e ampliaram a arrecadação dos créditos de pequeno valor, exatamente a faixa em que o processo judicial se mostra economicamente inviável. O protesto demonstrou na prática o que a teoria já anunciava: boa parte da cobrança do crédito público não depende de jurisdição, depende de consequência.

9.2 A transação tributária e a lógica consensual

A Lei nº 13.988/2020, com fundamento no art. 171 do Código Tributário Nacional, instituiu a transação na cobrança de créditos da Fazenda Pública, depois ampliada pela Lei nº 14.375/2022 e detalhada por sucessivas portarias da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. O instituto alterou a gramática da cobrança pública ao admitir que o crédito tributário, tradicionalmente tratado como indisponível, comporta concessões recíprocas quando presentes critérios objetivos de irrecuperabilidade ou de difícil recuperação.

Tecnicamente, a transação não é desjudicialização da execução, pois não desloca atos executivos para fora do processo. É algo mais profundo. Constitui admissão normativa de que a satisfação do crédito público pode ser obtida por via não adjudicatória, mediante acordo, classificação de recuperabilidade e escalonamento de pagamento. A lógica que a sustenta é a mesma da desjudicialização: reservar o instrumento mais caro para os casos que efetivamente o justificam.

No plano processual, o negócio jurídico processual do art. 190 do Código de Processo Civil, disciplinado no âmbito federal por atos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, permitiu acordos sobre garantia, ordem de penhora, aceitação de bens e calendário de atos, deslocando para a negociação entre as partes decisões antes necessariamente judiciais. É desjudicialização por consenso, dentro do processo.

9.3 O tratamento das execuções de baixo valor e o Tema 1.184

Ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.355.208, submetido à repercussão geral como Tema 1.184, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir e da exigência de providências prévias ao ajuizamento. A tese firmada reconheceu a possibilidade dessa extinção à luz do princípio da eficiência administrativa e admitiu que se exija, no âmbito do Poder Judiciário, prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, como o protesto, antes da distribuição.

O Conselho Nacional de Justiça regulamentou a matéria pela Resolução nº 547, de 2024, que fixou parâmetros para o tratamento racional das execuções fiscais pendentes, determinou a extinção de feitos de valor reduzido sem movimentação útil e condicionou o prosseguimento à demonstração de providências prévias de cobrança administrativa. A resolução operou verdadeira triagem do acervo e produziu, em poucos meses, a maior redução quantitativa de estoque já observada no segmento.

A conjugação do Tema 1.184 com a Resolução nº 547/2024 revela algo notável quando confrontada com o art. 1º, § 3º, do Provimento nº 255/2026. O Conselho Nacional de Justiça já havia normatizado a execução fiscal, e o fizera com apoio em precedente vinculante. Não se trata, pois, de incompetência absoluta do Conselho sobre a matéria, mas de limite material: cabe organizar a triagem e a racionalização do acervo, não cabe redesenhar o procedimento executivo previsto em lei.

9.4 A expropriação extrajudicial e o precedente das garantias reais

A mais significativa das camadas já incorporadas ao ordenamento talvez seja a menos lembrada no debate fiscal. O direito brasileiro admite, há décadas, a expropriação de bens sem intervenção judicial prévia. O Decreto-Lei nº 70/1966 instituiu procedimento extrajudicial de execução de créditos hipotecários no âmbito do sistema financeiro da habitação. A Lei nº 9.514/1997 estruturou, nos arts. 26 e 27, a consolidação da propriedade e o leilão extrajudicial na alienação fiduciária de bens imóveis, regime depois ampliado pelo marco legal das garantias veiculado pela Lei nº 14.711/2023.

Chamado a examinar a compatibilidade desses procedimentos com a Constituição, o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua validade,

assentando que a expropriação extrajudicial não ofende a inafastabilidade da jurisdição, o contraditório ou o devido processo legal, desde que assegurados ao devedor a notificação pessoal, a oportunidade de purgação da mora e o acesso ao Poder Judiciário para o controle da regularidade do procedimento. O fundamento é o mesmo exposto no item 3 deste estudo: a Constituição assegura o acesso ao juiz, não a anterioridade de sua intervenção.

A consequência dogmática é importante e pouco explorada. Se é constitucionalmente válido que credor privado promova, por via extrajudicial, a consolidação da propriedade e o leilão do imóvel do devedor, com controle judicial diferido e provocado, torna-se difícil sustentar que seria inconstitucional, por si só, atribuir à Fazenda Pública, sujeita a controle de legalidade muito mais intenso, a prática de atos executivos equivalentes. O argumento que rejeita a desjudicialização invocando a reserva de jurisdição prova demais: levado às últimas consequências, inquinaria de inconstitucionalidade institutos consolidados do direito das garantias.

9.5 A constrição por sistemas eletrônicos

Resta a camada tecnológica. O art. 185-A do Código Tributário Nacional autoriza a decretação de indisponibilidade universal de bens, e os sistemas de constrição eletrônica integrados ao Poder Judiciário permitem que a penhora de ativos financeiros, a restrição de veículos e a indisponibilidade de imóveis se realizem por comando eletrônico, com resposta em prazo que se conta em horas.

Nessas hipóteses, o ato material já não é praticado por servidor ou oficial de justiça, mas por sistema informatizado, cabendo ao juiz apenas emitir a ordem. A execução brasileira opera, portanto, com elevado grau de automação nos atos de constrição. O que permanece judicializado não é a execução material, e sim a autorização formal para que o sistema atue. É legítimo perguntar se essa autorização, quando o crédito é público, líquido e constituído sob legalidade estrita, precisa necessariamente vir do Poder Judiciário, ou se pode vir da autoridade administrativa sob controle judicial imediato.

10 OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA CONSTRIÇÃO ADMINISTRATIVA: A LIÇÃO DA AVERBAÇÃO PRÉ-EXECUTÓRIA

A pergunta formulada ao final do item anterior não pode ser respondida sem enfrentar o episódio da averbação pré-executória, que é o mais importante precedente brasileiro sobre os limites da constrição administrativa do patrimônio do devedor tributário.

A Lei nº 13.606/2018 acrescentou o art. 20-B à Lei nº 10.522/2002 para autorizar que a Fazenda Nacional, notificado o devedor e não pago o débito inscrito em dívida ativa, averbasse a certidão nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis. A

regulamentação editada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional detalhou o procedimento, que passou a ser conhecido como averbação pré-executória.

O dispositivo foi impugnado em múltiplas ações diretas, e o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a autorização para tornar bens indisponíveis por ato unilateral da administração tributária. O fundamento essencial não foi a rejeição da cobrança administrativa em si. Foi a ausência de intervenção jurisdicional para medida de constrição com efeitos equivalentes à indisponibilidade judicial, somada à falta de contraditório adequado e à desproporção entre o meio empregado e a finalidade arrecadatória.

A lição do precedente precisa ser extraída com cuidado, e é aqui que o debate costuma se perder. O Tribunal não decidiu que a cobrança administrativa do crédito público é inconstitucional, nem que todo ato de constrição depende de ordem judicial prévia, o que seria incompatível com os precedentes sobre expropriação extrajudicial antes referidos. Decidiu que aquela medida específica, tal como estruturada, era inconstitucional porque instituíra constrição unilateral de amplo espectro, sem processo, sem oposição prévia e sem qualquer mecanismo de controle contemporâneo à sua produção.

A distância entre a hipótese julgada e um modelo estruturado de execução fiscal administrativa é considerável. A averbação pré-executória não era procedimento executivo. Era medida acautelatória isolada, aplicada fora de qualquer estrutura processual, sem prazo, sem graduação, sem oportunidade de substituição de garantia e sem juiz a quem recorrer de imediato. Modelo que institua procedimento formal, com citação, prazo para pagamento ou garantia, ordem legal de penhora, direito de substituição, oposição com efeito suspensivo mediante garantia idônea e acesso imediato ao juiz para o controle de cada ato de constrição não reproduz esses vícios.

O precedente não é, por isso, irrelevante para a reforma. Ao contrário, fornece o roteiro dos requisitos de validade. Qualquer proposta que pretenda transferir atos de constrição à administração tributária terá de assegurar procedimentalização do ato, proporcionalidade entre a medida e o crédito, contraditório apto a suspender os efeitos da constrição indevida e acesso imediato, jamais diferido para momento posterior à perda do bem, ao controle jurisdicional. Sem isso, o modelo nasce inconstitucional, e é razoável supor que assim venha a ser declarado.

Cabe ainda registrar preocupação que a doutrina tributária vem formulando com insistência. A ampliação dos poderes de constrição administrativa incide sobre universo de devedores extremamente heterogêneo, que vai da grande empresa assistida por corpo jurídico especializado ao microempreendedor que sequer compreende a notificação que recebeu. A eficiência obtida com a supressão de etapas distribui-se de modo assimétrico: beneficia o credor de

maneira uniforme e onera os devedores na razão inversa de sua capacidade de defesa. Um desenho tecnicamente honesto incorpora essa assimetria como variável, em vez de tratá-la como externalidade.

11 O MODELO PORTUGUÊS: EXECUÇÃO FISCAL DE NATUREZA JUDICIAL EM TRAMITAÇÃO ADMINISTRATIVA

Portugal oferece ao debate brasileiro o termo de comparação mais pertinente, por uma razão que raramente se percebe: o direito português não escolheu entre execução judicial e execução administrativa. Construiu arranjo que preserva a natureza judicial do processo e transfere sua tramitação para a administração tributária, reservando ao juiz as matérias de índole jurisdicional.

O Código de Procedimento e de Processo Tributário, aprovado pelo Decreto-Lei nº 433/99, dispõe que o processo de execução fiscal tem natureza judicial, sem prejuízo da participação dos órgãos da administração tributária nos atos que não tenham natureza jurisdicional. A fórmula é de notável precisão. Afirma, de um lado, que o processo é judicial, o que atrai as garantias correspondentes; de outro, que a administração pratica os atos desprovidos de conteúdo jurisdicional, o que autoriza a desconcentração operacional.

O órgão da execução fiscal, serviço periférico da administração tributária, instaura a execução com base no título, promove a citação, procede à penhora, ordena o registro das constrições, organiza a venda, verifica e gradua créditos em primeira linha e efetua os pagamentos. O juiz tributário não instaura nem impulsiona coisa alguma. Intervém quando provocado, e sua competência vem definida em catálogo legal que abrange, entre outras matérias, a oposição à execução, os embargos de terceiro, as reclamações contra atos do órgão da execução fiscal, a verificação e graduação de créditos quando controvertida e a anulação da venda.

Disso resulta consequência que interessa diretamente ao Brasil: a esmagadora maioria das execuções fiscais portuguesas jamais chega ao juiz. Não porque o acesso tenha sido obstruído, mas porque a maior parte dos processos não contém controvérsia alguma. Processo em que o devedor paga, parcela ou permanece inerte, e no qual não há bens a penhorar ou a penhora não é impugnada, não demanda jurisdição em momento algum. O tempo do juiz tributário concentra-se, então, nos casos que efetivamente exigem decisão.

A suspensão da execução opera por mecanismo que merece atenção. Deduzida a oposição, a execução suspende-se mediante prestação de garantia idônea, com possibilidade de dispensa quando a prestação da garantia cause prejuízo irreparável ou quando demonstrada a insuficiência de bens, desde que a insuficiência não seja imputável a conduta do próprio executado. A solução é mais generosa que a do art. 16, § 1º, da Lei nº 6.830/1980, porque admite

dispensa fundamentada, e resolve por via legislativa o problema que o direito brasileiro precisou contornar pela via da exceção de pré-executividade.

A venda dos bens penhorados realiza-se, como regra, por leilão eletrônico, em plataforma pública, com publicidade estruturada, prazos definidos e possibilidade de impugnação judicial. A modalidade tornou-se prioritária a partir das reformas da década passada, e sua adoção produziu ganhos de transparência e de competitividade que o sistema anterior, baseado em propostas em carta fechada, jamais ofereceu.

Importa observar o que o modelo português não fez. Não suprimiu o controle jurisdicional, não transferiu ao órgão administrativo a decisão de matérias controvertidas, não eliminou a natureza judicial do processo e não converteu o executado em sujeito desarmado. Inverteu a posição do juiz na cadeia executiva: de impulsionador ordinário de todos os atos, passou a controlador dos atos impugnados. A jurisdição deixou de ser porta de entrada e tornou-se instância de controle.

Uma advertência metodológica se impõe, sob pena de idealização. A execução fiscal portuguesa convive com problemas próprios, entre os quais o volume de processos pendentes nos serviços de finanças, a duração dos incidentes judiciais e a crítica doutrinária à posição do órgão da execução fiscal, que é simultaneamente credor e condutor do processo. Essa acumulação de posições é o ponto mais frágil do sistema e o que mais exige atenção em qualquer tentativa de transposição. Direito comparado serve para iluminar alternativas, não para importar soluções sem exame de suas patologias.

12 OUTRAS EXPERIÊNCIAS DE COBRANÇA ADMINISTRATIVA DO CRÉDITO PÚBLICO

O caso português não é exceção isolada. Na comparação internacional, a execução administrativa do crédito tributário é a regra, e o modelo brasileiro de judicialização integral constitui a singularidade que demanda justificação.

A Espanha estrutura a cobrança executiva no *procedimiento de apremio*, disciplinado na Ley General Tributaria, que se desenvolve integralmente perante a administração tributária. A *providencia de apremio* constitui título suficiente para a execução e produz, na dicção do próprio legislador, os mesmos efeitos da sentença judicial. A administração penhora bens, bloqueia contas e créditos e promove a alienação, cabendo ao contribuinte a impugnação administrativa e, depois, o recurso à jurisdição contencioso-administrativa. Há, porém, limite expressivo: a entrada no domicílio do contribuinte depende de autorização judicial, por força da inviolabilidade domiciliária assegurada na Constituição espanhola. O exemplo demonstra que a desjudicialização não é integral nem indiscriminada, e que subsistem núcleos de reserva de jurisdição definidos por direitos fundamentais específicos.

A França adota mecanismo de penhora administrativa de créditos de terceiros, a *saisie administrative à tiers détenteur*, que permite à administração fiscal determinar, por ato próprio, a instituições financeiras e a devedores do contribuinte a retenção e o repasse de valores, com notificação simultânea ao devedor e possibilidade de contestação. A unificação dos diversos instrumentos anteriores nessa figura simplificou sistema antes fragmentado e conservou o controle jurisdicional posterior.

Os Estados Unidos operam com dois institutos centrais. O *lien* é gravame que recai sobre a totalidade do patrimônio do contribuinte e se constitui por força de lei a partir do lançamento e da notificação. O *levy* autoriza a autoridade fiscal a constriuir bens e créditos sem ordem judicial. O equilíbrio do sistema está no *collection due process hearing*, audiência prévia que assegura ao contribuinte, antes da constrição, revisão independente e recurso ao tribunal tributário. A estrutura norte-americana é, assim, fortemente desjudicializada na execução e fortemente procedimentalizada na defesa.

O México disciplina o *procedimiento administrativo de ejecución* no Código Fiscal de la Federación, com requerimento de pagamento, embargo de bens e remate conduzidos pela autoridade fiscal. A América Latina, de modo geral, distribui-se entre modelos de execução administrativa plena e modelos mistos, sendo o Brasil, ao lado de pouquíssimos ordenamentos, o que conserva a judicialização integral.

Da comparação extrai-se conclusão que merece formulação sem eufemismo. Não há correlação demonstrada entre judicialização da cobrança e proteção do contribuinte. Sistemas administrativos como o norte-americano e o português oferecem, em aspectos relevantes, garantias procedimentais mais consistentes que as asseguradas pela Lei nº 6.830/1980, sobretudo no que toca à possibilidade de discutir o débito sem prévia garantia integral do juízo. A judicialização brasileira protege menos do que aparenta e custa muito mais do que entrega.

13 A INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO E O ARGUMENTO DA RESERVA JUDICIAL

O principal obstáculo doutrinário à desjudicialização da execução fiscal é o argumento de que a Constituição teria reservado ao Poder Judiciário a prática dos atos de constrição patrimonial. O argumento merece exame cuidadoso, porque contém uma parcela correta e uma extrapolação.

O art. 5º, XXXV, da Constituição estabelece que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. A norma assegura o acesso à jurisdição. Não assegura a anterioridade da intervenção judicial em relação a todo ato que afete a esfera jurídica do particular. Se assegurasse, seria inconstitucional a integralidade do poder de autotutela da administração

pública, que pratica diariamente atos de império dotados de excoutoriedade sem prévia autorização judicial, do auto de infração à interdição de estabelecimento, da apreensão de mercadorias à demolição de obra irregular.

A Constituição estabelece reservas de jurisdição específicas e expressas, e é nelas que o argumento encontra seu limite legítimo. A inviolabilidade do domicílio, no art. 5º, XI, ressalva a determinação judicial. A quebra do sigilo das comunicações, no inciso XII, exige ordem judicial. A prisão, salvo flagrante, depende de ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária, conforme o inciso LXI. A constrição patrimonial não figura nesse rol, e a ausência não é acidental. O constituinte sabia distinguir entre liberdade, intimidade e patrimônio.

Disso não decorre que a constrição administrativa seja livre. Decorre que sua validade se afere pelo devido processo legal e pela proporcionalidade, e não por reserva de jurisdição que a Constituição não estabeleceu. Foi exatamente esse o raciocínio empregado no julgamento da averbação pré-executória: a inconstitucionalidade veio não porque a administração não possa constriuir, mas porque aquele mecanismo constriuiria sem processo e sem controle.

Há, ainda, um argumento de simetria que merece registro. O ordenamento admite que particulares promovam expropriação extrajudicial de bens do devedor em relações contratuais assimétricas. Admite que a administração apreenda mercadorias, interdite atividades e imponha sanções de elevado impacto econômico sem prévia autorização judicial. Sustentar que essa mesma administração não possa penhorar bem para satisfazer crédito líquido, certo e constituído sob controle de legalidade, assegurados contraditório e controle judicial, é posição que tem dificuldade em explicar a própria coerência.

O que legitimamente se exige, e aqui está a parcela correta do argumento, é que a desjudicialização seja instituída por lei formal, respeite o devido processo, preserve integralmente a competência do juiz para decidir controvérsias e assegure acesso imediato ao controle jurisdicional. Fora dessas condições, a proposta é inconstitucional. Dentro delas, é escolha de política legislativa, sujeita ao debate parlamentar e não à interdição dogmática.

14 AS PROPOSTAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS E O ESTADO DA DISCUSSÃO

A discussão legislativa sobre desjudicialização da execução fiscal não é nova no Brasil, e seu histórico revela padrão de propostas ambiciosas que não completam a tramitação.

Ainda na primeira década deste século, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional anteprojeto de execução fiscal administrativa, elaborado no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no qual a administração praticaria os atos de constrição com controle judicial posterior. A

proposta enfrentou resistência firme de entidades de classe e de setores da doutrina, sob o argumento de concentração excessiva de poderes na Fazenda, e não prosperou.

O Projeto de Lei nº 4.257/2019, de iniciativa parlamentar, retomou o tema com desenho mais sofisticado, prevendo a execução fiscal administrativa, a possibilidade de arbitragem em matéria tributária e mecanismos de racionalização da cobrança. Aprovado pelo Senado Federal e remetido à Câmara dos Deputados, teve tramitação prolongada sem conclusão.

Em 2022, comissão de juristas instituída no âmbito do Senado Federal para propor o aperfeiçoamento do processo tributário apresentou conjunto articulado de projetos abrangendo o processo administrativo fiscal, a execução fiscal, a arbitragem tributária e o contencioso judicial. O conjunto procurou enfrentar o problema de modo sistêmico, e não por intervenções pontuais, e permanece a formulação técnica mais completa de que se dispõe.

O traço comum a todas essas iniciativas é encontrarem resistência menos por objeções técnicas do que por desconfiança institucional. O debate público raramente discute o desenho das garantias, a estrutura de controle ou a distribuição de competências. Concentra-se no receio, legítimo em sua origem, de que a atribuição de poderes executivos à Fazenda produza abuso. A apreensão é compreensível em sistema tributário de elevada complexidade e litigiosidade, no qual o contribuinte convive com insegurança normativa permanente. Deve conduzir, porém, ao aperfeiçoamento do desenho, e não à conservação de um modelo que já demonstrou não funcionar.

Uma observação sobre o momento. A reforma tributária do consumo, ao criar novos tributos e novo arranjo federativo de arrecadação, tornará inevitável a rediscussão dos mecanismos de cobrança do crédito público. Sistema de arrecadação unificado convivendo com sistema de cobrança fragmentado em milhares de execuções individuais distribuídas em unidades judiciais de todo o país é arranjo que dificilmente se sustentará por muito tempo. A janela de oportunidade para a reforma da cobrança abre-se, assim, por força de movimento que não foi concebido para essa finalidade.

15 O DESENHO INSTITUCIONAL POSSÍVEL: EXECUÇÃO FISCAL DESJUDICIALIZADA SOB DIREÇÃO JURISDICIONAL

Reunidas as premissas anteriores, é possível esboçar o desenho que se reputa viável no Brasil. Não se trata de importar o modelo português, e sim de construir arranjo compatível com a tradição nacional, com a estrutura das procuradorias e com as balizas fixadas pela jurisprudência constitucional.

15.1 A fase administrativa de cobrança e o filtro de viabilidade

O primeiro elemento antecede a execução. A inscrição em dívida ativa deve ser precedida de análise de recuperabilidade, e o ajuizamento, quando subsistir, deve ser exceção fundamentada. O Tema 1.184 e a Resolução nº 547/2024 já produziram parte desse resultado por via jurisprudencial e administrativa, mas a solução definitiva depende de disciplina legal que estabeleça critérios objetivos de classificação do crédito e vincule a administração a eles.

Nessa fase, o protesto da certidão de dívida ativa, a negativação, a transação e o parcelamento constituem o instrumental adequado. É cobrança sem processo, de custo marginal reduzido e resultado comprovado nas faixas de menor valor. O objetivo não é ampliar o poder de constrição. É evitar que créditos economicamente inviáveis se convertam em processos judiciais que consumirão recursos públicos sem retorno.

15.2 A instauração administrativa e a citação

O segundo elemento consiste na instauração do procedimento executivo perante o órgão da administração tributária, com base na certidão de dívida ativa, seguida de citação pessoal do executado para pagar, parcelar, transacionar, garantir o débito ou opor-se. A citação deve ser real, e não ficta, admitindo-se o edital apenas após esgotadas as tentativas de localização, com exigência de demonstração documental do esgotamento.

O ponto é sensível e merece ênfase, porque nele reside o maior risco de invalidação do modelo. O direito brasileiro admite hoje, com excessiva facilidade, a citação por edital de devedores que jamais tomaram conhecimento da execução. Proposta de desjudicialização que conserve essa permissividade produzirá constrições administrativas contra pessoas que não foram efetivamente chamadas a se defender, e será fulminada, com razão. Desjudicializar exige elevar o padrão de comunicação processual, não reduzi-lo.

15.3 A constrição administrativa e seus limites

O terceiro elemento é a prática, pelo órgão da execução, dos atos de constrição sobre bens e direitos, observada ordem legal de preferência que privilegie os de maior liquidez e menor impacto sobre a atividade econômica do executado, assegurados o direito de substituição do bem penhorado, a impenhorabilidade legal e a proporcionalidade entre o valor do crédito e o do bem constrito.

Três cautelas parecem indispensáveis. A primeira é a vedação de constrição sobre bens essenciais à subsistência e à atividade produtiva, com verificação de ofício e não apenas mediante provocação do executado. A segunda é o estabelecimento de limites quantitativos para a penhora de ativos financeiros, a fim de evitar bloqueios múltiplos e sobrepostos, disfunção que o sistema judicial ainda não resolveu e que causa dano diário a empresas solventes. A

terceira é a previsão de responsabilidade objetiva do ente credor pelos danos decorrentes de constrição indevida, com procedimento célere de ressarcimento, o que introduz no sistema o incentivo econômico correto.

15.4 A reserva de jurisdição e o controle judicial imediato

O quarto elemento é o núcleo do desenho e sua condição de validade. Permanecem reservadas ao Poder Judiciário a decisão da oposição do executado, a apreciação das alegações de impenhorabilidade e de excesso de execução, o exame das causas extintivas do crédito, a resolução dos embargos de terceiro, a decisão sobre fraude à execução, o redirecionamento contra terceiros responsáveis, a graduação de créditos concorrentes e a anulação dos atos de alienação.

Além disso, todo ato de constrição há de comportar impugnação imediata perante o juiz, com prazo curto para apreciação e possibilidade de suspensão liminar dos efeitos. A diferença fundamental em relação à averbação pré-executória está precisamente aqui. Não se cogita de controle judicial diferido para momento posterior à perda do bem, mas de controle concomitante e acessível, que pode ser provocado a cada ato praticado.

A oposição do executado deve suspender a execução mediante garantia idônea, com dispensa fundamentada nas hipóteses de insuficiência patrimonial demonstrada e de risco de dano irreparável. A solução aproxima-se da portuguesa e supera o problema criado pelo art. 16, § 1º, da Lei nº 6.830/1980, que condicionou o direito de defesa à capacidade econômica do devedor.

15.5 O redirecionamento e a responsabilidade de terceiros

O quinto elemento merece tratamento específico porque concentra parcela expressiva do contencioso fiscal. A imputação de responsabilidade a sócios, administradores, sucessores e grupos econômicos envolve cognição sobre fatos controvertidos, exame de culpa ou de infração à lei e valoração de prova. É atividade jurisdicional em sentido próprio, e não pode ser praticada por ato unilateral da administração no curso de execução desjudicializada.

O desenho adequado é o da reserva integral. Identificado fundamento para a responsabilização, a administração submete a pretensão ao Poder Judiciário, em incidente próprio, com contraditório pleno e dilação probatória. Solução que permita à Fazenda incluir terceiro no polo passivo por decisão administrativa reproduzirá, agravado, o problema hoje existente e comprometerá a constitucionalidade do modelo inteiro.

15.6 A expropriação e a profissionalização da fase de alienação

O sexto elemento é a fase expropriatória, cuja importância costuma ser subestimada por quem examina o tema apenas do ponto de vista do procedimento. De nada serve localizar e constriuir patrimônio se a conversão

do bem em dinheiro é lenta, mal divulgada e produz resultado inferior ao valor de mercado. A alienação é o momento em que a execução entrega ou frustra o resultado prometido. É também aquele em que a especialização técnica produz diferença mais facilmente mensurável.

O direito brasileiro dispõe aqui de solução pronta. O leiloeiro público oficial é profissional matriculado, submetido a regime jurídico próprio desde o Decreto nº 21.981/1932, sujeito a fiscalização, a exigências de idoneidade e de caução, e investido de fé pública no exercício da função. Atua na alienação judicial, na alienação extrajudicial da propriedade fiduciária, nos leilões administrativos de mercadorias apreendidas e nas alienações de bens públicos, o que demonstra que sua competência funcional não depende da natureza judicial do procedimento.

Não se confunda essa figura com o agente de execução português, cujas atribuições abrangem citações, consultas a bases de dados, penhoras, registros, liquidações e pagamentos. A comparação é funcional, não estrutural. O que ambos demonstram é que atos centrais da execução podem ser confiados a profissionais especializados externos à burocracia permanente do órgão condutor, sem deslocamento da jurisdição e com ganho de qualidade técnica.

Em modelo desjudicializado, atribuir a fase expropriatória ao leiloeiro público oficial produz três vantagens. A primeira é a independência: o profissional não integra a estrutura do credor, o que mitiga a acumulação de posições que constitui a principal fragilidade do modelo português. A segunda é a capacidade instalada: a rede já existe, opera plataformas eletrônicas, realiza remoção, guarda e avaliação de bens, e dispensa a criação de estrutura estatal nova. A terceira é o custo: a remuneração é suportada pelo arrematante ou deduzida do produto da venda, sem oneração do orçamento público.

15.7 A escolha do agente e o falso dilema do sorteio

A designação do profissional responsável pela alienação suscita controvérsia que convém enfrentar de frente, porque ela reaparece em todos os modelos examinados.

O Código de Processo Civil, no art. 883, atribui ao juiz a designação do leiloeiro público e admite que este seja indicado pelo exequente. A norma preserva duas ideias simultâneas: a competência para designar é judicial, e a indicação por quem suporta os efeitos econômicos da frustração da venda é processualmente legítima. O direito português adota solução mais intensa no âmbito da execução comum, ao estabelecer que o agente de execução é designado pelo exequente entre os profissionais inscritos em lista oficial, reservando-se o sorteio eletrônico para a hipótese de ausência ou ineficácia da designação.

Em ambos os ordenamentos, portanto, a aleatoriedade funciona como mecanismo subsidiário, e não como princípio estruturante. A constatação desautoriza a premissa, hoje recorrente no debate administrativo brasileiro, de que a impessoalidade exigiria distribuição aleatória de todos os encargos. Impessoalidade significa vedação de favorecimento arbitrário, de perseguição e de uso da função pública para benefício particular. Não significa indiferença a critérios objetivos de capacidade.

A distinção tem consequências concretas. Bens de natureza especial exigem logística de remoção, estrutura de guarda, avaliação especializada e publicidade dirigida a mercados específicos. Sorteio cego entre profissionais de capacidades desiguais distribui oportunidades, o que é objetivo legítimo, mas não seleciona aptidão, que é objetivo diverso. A aleatoriedade resolve problema de distribuição. Não resolve problema de qualidade, e pode agravá-lo quando aplicada a situações que pedem estrutura diferenciada.

A solução tecnicamente correta combina três elementos: habilitação prévia com requisitos objetivos e verificáveis, que assegura capacidade mínima a todos os designáveis; escolha motivada quando as características do bem justifiquem especialização, com fundamentação sujeita a controle; e sorteio como mecanismo de suprimento quando os habilitados forem materialmente equivalentes ou inexistir razão objetiva de diferenciação. O arranjo é mais impessoal do que o sorteio puro, porque submete a escolha a critérios verificáveis, ao passo que a loteria elimina a responsabilidade pela designação sem eliminar suas consequências.

15.8 Dados, auditabilidade e responsabilidade

O último elemento é transversal aos demais. Desconcentrar atos executivos só é legítimo se acompanhado de rastreabilidade integral. Cada ato praticado pelo órgão da execução ou pelo profissional designado deve ser registrado em sistema auditável, com identificação do agente, fundamentação, data e possibilidade de verificação posterior.

A automação amplifica a exigência. Sistemas de pesquisa patrimonial e de alienação eletrônica precisam preservar integridade dos registros, auditabilidade das operações, proteção dos dados pessoais do executado e supervisão humana das decisões que produzam efeitos relevantes. O emprego de inteligência artificial na identificação de patrimônio, previsto no art. 16 do Provimento nº 255/2026 para a execução comum, será tanto mais problemático quanto maior for a autonomia decisória conferida ao sistema, e demandará disciplina específica caso venha a ser estendido à cobrança do crédito público.

Profissionalização bem desenhada não reduz garantias. Tende a ampliá-las, porque torna identificável quem praticou o ato, com que fundamento, e a quem se deve dirigir a impugnação. O anonimato burocrático do modelo atual, no

qual atos relevantes são praticados por servidores não identificados em processos que ninguém acompanha individualmente, oferece ao executado proteção consideravelmente menor do que se costuma supor.

16 A NOVA POSIÇÃO DO JUIZ NA EXECUÇÃO FISCAL

A desjudicialização altera a imagem tradicional do juiz da execução fiscal, e convém precisar em que sentido, para evitar leitura que a apresente como esvaziamento da função judicial.

O magistrado que hoje atua em vara de execuções fiscais dedica parcela substancial de seu tempo a atos que não envolvem decisão: determinar citações, deferir pesquisas patrimoniais, ordenar suspensões, apreciar pedidos de prosseguimento, homologar parcelamentos, extinguir feitos pagos. São milhares de despachos por ano cuja produção não exige, em sentido próprio, jurisdição. Capacidade decisória, que é recurso escasso e caro, é consumida por atividade de impulso.

Em modelo desjudicializado, essa mesma capacidade concentra-se nas matérias que a justificam: oposição do executado, impenhorabilidade, excesso de execução, responsabilidade de terceiros, fraude, graduação de créditos e controle de legalidade dos atos de constrição. O juiz deixa de ser impulsionador ordinário do procedimento e torna-se controlador dos atos impugnados, o que não reduz sua autoridade, e sim a realoca onde ela é insubstituível.

Existe ganho adicional que raramente se menciona. O juiz que produz mil despachos de impulso e dez decisões relevantes por semana tende a decidir as dez com a atenção residual que sobra das mil. O que decide apenas controvérsias dispõe de tempo para examiná-las adequadamente. A qualidade da prestação jurisdicional em matéria tributária, campo de notória complexidade técnica, depende diretamente dessa realocação.

Não se cuida, portanto, de retirar poderes do Poder Judiciário, mas de reconhecer que a força do juiz da execução não se mede pelo número de atos de impulso que pratica, e sim pela capacidade de dirigir juridicamente uma estrutura executiva eficiente e responsável, corrigindo-lhe os desvios e protegendo os direitos que ela pode ameaçar.

17 RISCOS, OBJEÇÕES E CONDIÇÕES DE LEGITIMIDADE

Estudo que se limitasse a expor as virtudes do modelo proposto seria incompleto e, sobretudo, pouco útil. As objeções à desjudicialização da execução fiscal brasileira são consistentes e merecem enfrentamento em seus próprios termos.

A primeira é a acumulação de posições. Atribuir ao credor a condução do procedimento executivo cria situação em que o interessado na constrição é também quem a determina. É a fragilidade estrutural do modelo português e

seria igualmente a do brasileiro. A mitigação possível passa pela separação funcional interna, com atribuição da condução a unidade administrativa distinta da responsável pela representação do credor, pelo controle judicial imediato de cada ato e pela responsabilização patrimonial do ente por constrição indevida. Eliminar o risco por completo não é possível. Contê-lo é.

A segunda objeção diz respeito à assimetria entre as partes. A Fazenda Pública dispõe de estrutura, informação e capacidade técnica incomparavelmente superiores às da maioria dos executados, e suprimir etapas processuais tende a beneficiar quem já é mais forte. Manter a ineficiência como mecanismo involuntário de proteção seria resposta perversa, além de ineficaz. O caminho está em construir compensações explícitas: assistência jurídica efetiva, comunicação compreensível, dispensa de garantia para a defesa do hipossuficiente e ônus reforçado de fundamentação para os atos de constrição.

A terceira é o deslocamento da litigiosidade. Modelos administrativos podem gerar novo contencioso sobre a legalidade dos atos da administração, transferindo para outra porta o congestionamento que se pretendia reduzir. A experiência comparada sugere que o risco é real, porém administrável, desde que o procedimento administrativo seja tecnicamente sólido, previsível e dotado de mecanismos internos de correção. Procedimento mal desenhado produzirá judicialização massiva, e o modelo terá apenas trocado a natureza do problema.

A quarta é a capacidade instalada. A desjudicialização pressupõe administrações tributárias estruturadas, e o federalismo brasileiro abriga milhares de municípios cuja dívida ativa é gerida de modo precário. Transferir a esses entes poderes de constrição sem exigir capacidade mínima seria temerário. A solução passa por habilitação condicionada, com exigência de estrutura, quadro técnico e sistemas de controle, admitida a atuação por consórcios ou por delegação a entes de maior porte. A adesão ao modelo deve ser progressiva, jamais automática.

A quinta objeção é a mais profunda, e diz respeito à confiança. A desjudicialização exige que o cidadão confie na administração tributária, e a relação entre fisco e contribuinte no Brasil é historicamente marcada por desconfiança recíproca, alimentada por complexidade normativa, instabilidade interpretativa e experiência concreta de excesso. Nenhum desenho institucional produz confiança por decreto. O que ele pode fazer é criar as condições para que ela se construa: transparência, previsibilidade, responsabilização efetiva por erro e acesso real ao controle.

Dessas objeções decorrem as condições de legitimidade do modelo. Lei formal como fonte. Reserva de jurisdição para as matérias controvertidas. Controle judicial imediato e acessível. Citação real. Proporcionalidade da constrição. Defesa desvinculada da capacidade econômica. Responsabilidade objetiva do

ente pelos danos causados. Auditabilidade integral. Habilitação condicionada dos entes credores. Ausente qualquer delas, o modelo perde legitimidade e, muito provavelmente, validade constitucional.

18 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Provimento CN-CNJ nº 255/2026 representa inflexão relevante no modo de compreender a execução no Brasil. Ao abandonar a perspectiva exclusivamente procedimental e assumir a linguagem da política pública, da governança por dados e da especialização funcional, reconhece que a efetividade executiva depende de arquitetura institucional, e não da amplitude dos poderes conferidos ao juiz.

A exclusão expressa da execução fiscal, no art. 1º, § 3º, não contradiz essa política. Explicita seus limites. A Lei nº 6.830/1980 estrutura microssistema próprio, o crédito público integra cadeia administrativa específica, a cobrança fiscal articula-se com governança distinta e um provimento do Conselho Nacional de Justiça não substitui disciplina legislativa especial. A opção do regulador foi tecnicamente correta.

Correta a opção, o problema aparece em toda a sua dimensão. A política nacional de execução efetiva nasce excluindo o segmento responsável pela maior parte do congestionamento que pretende combater, e o faz porque não dispõe de instrumento apto a alcançá-lo. A execução fiscal não será reformada por ato administrativo, e a permanência do modelo atual não resulta de convicção, mas de inércia legislativa.

A experiência comparada indica a direção possível com razoável clareza. Portugal conservou a natureza judicial do processo de execução fiscal e transferiu sua tramitação à administração tributária, reservando ao juiz tributário as matérias de índole jurisdicional. Espanha, França, Estados Unidos e México, com arranjos diversos, adotaram a execução administrativa como regra. O modelo brasileiro de judicialização integral é, nesse panorama, a exceção que demanda justificação, e a justificação não tem sido oferecida.

O direito brasileiro, ademais, já percorreu boa parte desse caminho sem o admitir. O protesto da certidão de dívida ativa foi declarado constitucional, a transação alterou a gramática da indisponibilidade do crédito público, o tratamento das execuções de baixo valor produziu triagem massiva do acervo com apoio em precedente vinculante, a expropriação extrajudicial de bens do devedor foi reconhecida como compatível com a Constituição e os atos de constrição já são praticados por sistemas eletrônicos. Falta sistematização, não autorização.

O julgamento da averbação pré-executória não constitui obstáculo à reforma. Constitui seu roteiro. Inconstitucional foi declarada não a cobrança administrativa, mas a constrição unilateral desprovida de processo, de

contraditório e de controle contemporâneo. Modelo que institua procedimento formal, citação real, ordem legal de penhora, direito de substituição, oposição com efeito suspensivo mediante garantia dispensável em caso de insuficiência demonstrada e impugnação judicial imediata de cada ato não reproduz aqueles vícios.

A reserva de jurisdição invocada contra a desjudicialização não encontra apoio no texto constitucional. O art. 5º, XXXV, assegura o acesso ao Poder Judiciário, não a anterioridade de sua intervenção. As reservas expressas previstas na Constituição referem-se ao domicílio, ao sigilo das comunicações e à liberdade, não à constrição patrimonial. O argumento contrário, levado às últimas consequências, inquinaria de inconstitucionalidade institutos consolidados do direito das garantias e a própria executoriedade dos atos administrativos.

Daí a formulação central deste estudo: desjudicializar atos não significa desjurisdicionar conflitos. A jurisdição deve permanecer integralmente reservada ao Poder Judiciário naquilo que envolve decisão sobre direitos controvertidos, e deve ser liberada daquilo que consiste em impulso, comunicação, pesquisa, registro e conversão de bens em dinheiro. O juiz que hoje se ocupa de milhares de despachos de impulso não se torna mais forte por praticá-los.

Na fase expropriatória, o Brasil dispõe de solução já instalada. O leiloeiro público oficial, agente matriculado, fiscalizado e dotado de fé pública, atua há décadas em alienações judiciais, extrajudiciais e administrativas, e sua atribuição não depende da natureza judicial do procedimento. Sua utilização em modelo desjudicializado oferece independência em relação ao credor, capacidade instalada e neutralidade orçamentária, além de mitigar precisamente a acumulação de posições que constitui a principal fragilidade da solução portuguesa.

Quanto à escolha do profissional responsável pela alienação, tanto o art. 883 do Código de Processo Civil quanto a disciplina portuguesa da designação do agente de execução demonstram que a aleatoriedade é mecanismo subsidiário, e não princípio estruturante. Impessoalidade não se confunde com sorteio. A escolha motivada entre profissionais previamente habilitados, sujeita a critérios verificáveis e a controle, é mais impessoal do que a loteria cega que ignora diferenças relevantes de capacidade e dissolve a responsabilidade pela designação.

Delimitar o perímetro da reforma exigirá, por fim, emprego de critério material. A natureza da pretensão não decorre da denominação da unidade judiciária em que o processo tramita, e sim do título, da qualidade do crédito e do regime legal invocado. O mesmo critério que define a incidência da exclusão do art. 1º, § 3º, do Provimento nº 255/2026 deverá definir o alcance de qualquer modelo desjudicializado de cobrança.

Nada disso é isento de risco. A acumulação de posições, a assimetria entre fisco e contribuinte, o deslocamento da litigiosidade, a heterogeneidade da capacidade instalada dos entes federativos e o déficit histórico de confiança na relação tributária são objeções sérias, que não se respondem com entusiasmo reformista. Respondem-se com desenho institucional cuidadoso e com disposição de submeter o modelo a condições estritas de legitimidade.

A conclusão final pode ser enunciada em termos simples. A efetividade da execução fiscal não exige menos jurisdição. Exige que a jurisdição seja empregada onde é insubstituível e que os atos materiais sejam confiados, sob controle rigoroso, a estruturas capazes de praticá-los com técnica, responsabilidade e resultado. Manter o modelo vigente, que consome capacidade jurisdicional em larga escala para produzir satisfação reduzida, não protege o contribuinte nem serve ao erário. Preserva apenas a aparência de proteção, e é essa aparência, não a garantia, que a reforma deve dissolver.

19 SÍNTESE CONCLUSIVA

1. A execução fiscal concentra a maior fração do acervo pendente do Poder Judiciário brasileiro e os menores índices de satisfação do crédito, quadro estável há décadas e resistente a intervenções de gestão.
2. A Lei nº 6.830/1980 foi concebida para ambiente informacional e institucional que desapareceu, e sua técnica de compressão procedimental atacou gargalo que não era o principal.
3. O Provimento CN-CNJ nº 255/2026 instituiu a Consolidação Nacional da Execução Efetiva e assumiu a linguagem da política pública judiciária, deslocando o debate da sequência de atos para a arquitetura institucional.
4. A exclusão da execução fiscal, no art. 1º, § 3º, é deliberada e juridicamente correta, fundada na existência de microsistema legal, na natureza do credor e do título, na governança própria da cobrança pública, nos limites da competência normativa do Conselho Nacional de Justiça e na heterogeneidade da categoria execução.
5. A exclusão é de incidência normativa e não de natureza jurídica: a execução fiscal continua sendo execução, submetida à teoria geral do processo executivo e às garantias do devido processo legal.
6. A exclusão não endossa o modelo vigente nem autoriza imobilismo. Revela que a reforma da execução fiscal depende de lei, e não de ato administrativo.
7. A delimitação do alcance da exclusão observa critério material, fundado no título, na qualidade do crédito e no regime legal invocado, e não na denominação da unidade judiciária.

8. Desjudicializar atos não significa desjurisdicionalizar conflitos: a jurisdição pode permanecer integralmente reservada ao Poder Judiciário enquanto atos materiais são praticados por órgãos administrativos ou profissionais habilitados sob controle judicial.

9. Desjudicialização também não se confunde com privatização, como demonstram as funções exercidas por delegação por notários, registradores e leiloeiros públicos oficiais.

10. O direito brasileiro já incorporou diversas camadas de desjudicialização da cobrança do crédito público, entre as quais o protesto da certidão de dívida ativa, a transação tributária, o negócio jurídico processual, o tratamento das execuções de baixo valor e a constrição por sistemas eletrônicos.

11. A declaração de constitucionalidade do protesto da certidão de dívida ativa firmou que a existência de via judicial não impede o legislador de instituir mecanismos extrajudiciais paralelos de cobrança, observada a proporcionalidade.

12. O reconhecimento da constitucionalidade da expropriação extrajudicial no âmbito das garantias reais demonstra que a Constituição não exige intervenção judicial prévia para todo ato de constrição ou alienação, mas acesso efetivo ao controle jurisdicional.

13. O julgamento da averbação pré-executória não vedou a cobrança administrativa, e sim a constrição unilateral desprovida de procedimento, de contraditório e de controle contemporâneo, fornecendo o roteiro dos requisitos de validade de qualquer reforma.

14. O art. 5º, XXXV, da Constituição assegura o acesso à jurisdição e não a anterioridade da intervenção judicial. As reservas expressas de jurisdição referem-se ao domicílio, ao sigilo das comunicações e à liberdade, não à constrição patrimonial.

15. O modelo português conserva a natureza judicial do processo de execução fiscal e transfere sua tramitação ao órgão da administração tributária, reservando ao juiz tributário as matérias de índole jurisdicional, com o efeito de que a maioria das execuções nunca demanda intervenção judicial.

16. A principal fragilidade do modelo português está na acumulação, pela administração tributária, das posições de credor e de condutor do procedimento, o que exige mitigação por separação funcional e controle judicial imediato.

17. Espanha, França, Estados Unidos e México adotam, com desenhos distintos, a execução administrativa do crédito tributário, de modo que a judicialização integral brasileira é a exceção comparada e não oferece, em contrapartida, proteção superior ao contribuinte.

18. O desenho viável no Brasil compreende filtro prévio de viabilidade do crédito, instauração administrativa com citação real, constrição proporcional e limitada, reserva de jurisdição para as matérias controvertidas, controle judicial imediato de cada ato e defesa desvinculada da capacidade econômica do executado.

19. O redirecionamento da execução contra terceiros responsáveis envolve cognição sobre fatos controvertidos e permanece integralmente reservado ao Poder Judiciário, em incidente com contraditório pleno.

20. A fase expropriatória deve ser confiada ao leiloeiro público oficial, agente matriculado, fiscalizado e dotado de fé pública, cuja atuação independe da natureza judicial do procedimento e oferece independência em relação ao credor, capacidade instalada e neutralidade orçamentária.

21. Impessoalidade não se confunde com aleatoriedade. Tanto o art. 883 do Código de Processo Civil quanto a disciplina portuguesa da designação do agente de execução reservam o sorteio para hipótese subsidiária, e a escolha motivada entre profissionais habilitados, sujeita a controle, é mais impessoal do que a loteria cega.

22. A legitimidade do modelo depende cumulativamente de lei formal, reserva de jurisdição, controle judicial imediato, citação real, proporcionalidade, defesa acessível, responsabilidade objetiva do ente por constrição indevida, auditabilidade integral e habilitação condicionada dos entes credores.

23. A efetividade da execução fiscal não exige menos jurisdição. Exige que a jurisdição seja empregada onde é insubstituível, e a manutenção do modelo atual preserva a aparência de proteção ao contribuinte, não a proteção.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken de. **Manual da execução**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento n. 255, de 19 de agosto de 2026**. Institui a Consolidação Nacional da Execução Efetiva. Diário da Justiça Eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 197, p. 51-70, 20 ago. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação dos processos de execução fiscal pendentes no Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números**. Brasília, DF: CNJ.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 1966.

BRASIL. **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980.

BRASIL. **Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. **Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário e institui a alienação fiduciária de coisa imóvel. Brasília, DF: Presidência da República, 1997.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015.

BRASIL. **Lei n. 13.606, de 9 de janeiro de 2018**. Institui o Programa de Regularização Tributária Rural e altera a Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020**. Dispõe sobre a transação nas hipóteses que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020.

BRASIL. **Lei n. 14.375, de 21 de junho de 2022**. Altera a Lei n. 13.988, de 14 de abril de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.711, de 30 de outubro de 2023**. Dispõe sobre o aprimoramento das regras de garantia. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 393**. A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória. Brasília, DF: STJ.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 435**. Presume-se dissolvida irregularmente a empresa que deixar de funcionar no seu domicílio fiscal, sem comunicação aos órgãos competentes. Brasília, DF: STJ.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.135/DF**. Protesto de certidão de dívida ativa. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 5.881, 5.886, 5.890, 5.925 e 5.931**. Averbação pré-executória. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.355.208**. Tema 1.184 da repercussão geral. Extinção de execuções fiscais de baixo valor. Tribunal Pleno. Brasília, DF, 2023.

CABRITA NETO, Serena; TRINDADE, Carla Castelo. **Contencioso tributário**. Coimbra: Almedina.

CONRADO, Paulo Cesar. **Execução fiscal**. São Paulo: Noeses.

COSTA, Regina Helena. **Curso de direito tributário**: Constituição e Código Tributário Nacional. São Paulo: Saraiva.

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

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil**: execução. Salvador: JusPodivm.

FREITAS, José Lebre de. **A ação executiva**: à luz do Código de Processo Civil de 2013. 7. ed. Coimbra: Gestlegal, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. Brasília, DF: Ipea, 2011.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Processo de execução**. São Paulo: Saraiva.

MACEI, Demetrius Nichele. **A verdade material no direito tributário**. São Paulo: Malheiros.

MORAIS, Rui Duarte. **A execução fiscal**. Coimbra: Almedina.

PINTO, Rui. **A ação executiva**. Lisboa: AAFDL Editora, 2018.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro**. Aprova a Lei Geral Tributária. Diário da República, Lisboa, 17 dez. 1998.

PORTUGAL. **Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro**. Aprova o Código de Procedimento e de Processo Tributário. Diário da República, Lisboa, 26 out. 1999.

PORTUGAL. **Lei n.º 41/2013, de 26 de junho**. Aprova o Código de Processo Civil. Diário da República, Lisboa, 26 jun. 2013.

PORTUGAL. **Lei n.º 154/2015, de 14 de setembro**. Transforma a Câmara dos Solicitadores em Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução. Diário da República, Lisboa, 14 set. 2015.

ROCHA, Joaquim Freitas da. **Lições de procedimento e processo tributário**. Coimbra: Almedina.

SOUSA, Jorge Lopes de. **Código de Procedimento e de Processo Tributário**: anotado e comentado. Lisboa: Áreas Editora.

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

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional tributário e segurança jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais.