



O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO ÂMBITO TRIBUTÁRIO: A EVOLUÇÃO DAS AÇÕES DA PGFN NA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA

THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY IN THE TAX SCOPE: THE EVOLUTION OF PGFN ACTIONS IN THE COLLECTION OF ACTIVE DEBT

EL PRINCIPIO DE EFICIENCIA EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO: LA EVOLUCIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL PGFN EN LA RECAUDACIÓN DE LA DEUDA ACTIVA



<https://doi.org/10.56238/levv16n54-002>

Data de submissão: 03/10/2025

Data de publicação: 03/11/2025

Larine Laisner Fregonezi

Mestranda em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais

Instituição: Escola Paulista de Direito

Endereço: São Paulo, Brasil

E-mail: larine.fregonezi@hotmail.com

RESUMO

O presente artigo científico analisa o princípio da eficiência, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, em sua aplicação no âmbito da Administração Pública, especialmente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Inicialmente, examina-se a instituição do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), regulamentado pela Portaria PGFN nº 396/2016, e a averbação pré-executória, introduzida pela Lei nº 13.606/2018, cujas repercussões foram objeto de intensos debates doutrinários e de controle concentrado de constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Posteriormente, o estudo destaca a consolidação de instrumentos mais recentes, como a transação tributária (Lei nº 13.988/2020 e Portaria PGFN nº 9.917/2020), que incorporou a consensualidade como diretriz da cobrança da dívida ativa, e o Programa Desenrola Rural (Decreto nº 12.381/2025), que reforçou a política de segmentação e negociação de créditos inscritos, especialmente no setor da agricultura familiar. Conclui-se que a atuação da PGFN evoluiu de um modelo centrado na constrição patrimonial para um sistema híbrido, em que a coerção é combinada a instrumentos consensuais e seletivos, assegurando maior racionalidade, efetividade e alinhamento ao princípio da eficiência.

Palavras-chave: Princípio da Eficiência. RDCC. Averbação Pré-executória. Transação Tributária. Desenrola Rural.

ABSTRACT

This scientific article analyzes the principle of efficiency, provided for in Article 37 of the Federal Constitution, in its application within the Public Administration, especially by the Attorney General's Office of the National Treasury (PGFN). Initially, it examines the institution of the Differentiated Credit Collection Regime (RDCC), regulated by PGFN Ordinance No. 396/2016, and the pre-execution endorsement, introduced by Law No. 13,606/2018, whose repercussions have been the subject of intense doctrinal debates and concentrated constitutionality control in the Supreme Federal Court. Subsequently, the study highlights the consolidation of more recent instruments, such as the tax settlement (Law No. 13,988/2020 and PGFN Ordinance No. 9,917/2020), which incorporated



consensuality as a guideline for collecting active debt, and the Rural Desenrola Program (Decree No. 12,381/2025), which strengthened the policy of segmenting and negotiating registered credits, especially in the family farming sector. It concludes that the PGFN's actions have evolved from a model focused on asset seizure to a hybrid system, in which coercion is combined with consensual and selective instruments, ensuring greater rationality, effectiveness, and alignment with the principle of efficiency.

Keywords: Principle of Efficiency. RDCC. Pre-execution Registration. Tax Transaction. Rural Development.

RESUMEN

Este artículo científico analiza el principio de eficiencia, previsto en el artículo 37 de la Constitución Federal, en su aplicación en la Administración Pública, especialmente por la Procuraduría General de la República (PGFN). Inicialmente, examina la institución del Régimen de Cobro Diferenciado de Créditos (RDCC), regulado por la Ordenanza PGFN n.º 396/2016, y el aval previo a la ejecución, introducido por la Ley n.º 13.606/2018, cuyas repercusiones han sido objeto de intensos debates doctrinales y un intenso control de constitucionalidad en el Supremo Tribunal Federal. Posteriormente, el estudio destaca la consolidación de instrumentos más recientes, como la liquidación fiscal (Ley n.º 13.988/2020 y Ordenanza PGFN n.º 9.917/2020), que incorporó la consensualidad como directriz para el cobro de la deuda activa, y el Programa Desenrola Rural (Decreto n.º 12.381/2025), que fortaleció la política de segmentación y negociación de créditos registrados, especialmente en el sector de la agricultura familiar. Concluye que las acciones del PGFN han evolucionado de un modelo centrado en la incautación de activos a un sistema híbrido, en el que la coerción se combina con instrumentos consensuales y selectivos, garantizando una mayor racionalidad, eficacia y alineamiento con el principio de eficiencia.

Palabras clave: Principio de Eficiencia. RDCC. Registro Previo a la Ejecución. Transacción Fiscal. Desarrollo Rural.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo do estudo na área do direito é auxiliar na interpretação das normas positivadas no ordenamento jurídico brasileiro de modo a adequar sempre a intenção legislativa às necessidades cotidianas do cidadão que se submete diariamente a tais normas postas.

Neste sentido, importante rememorar os ensinamentos do Professor Miguel Reale que, quando da constituição da teoria tridimensional do Direito, concebeu que, ao analisar uma situação jurídica, o operador do direito precisa considerar os componentes Fato, Valor e Norma, posto que o Direito é produto direto da dialética desses três componentes integrados e se envolvendo de maneira dinâmica.

Importante dizer que o fato precede a norma, havendo, desde o momento da sua ocorrência, uma valoração atribuída pelo clamor social, de modo que a norma se constituirá objetivando atender ou por vezes sanar a demanda popular.

Deste modo, esclarece-se que não é diferente com a legislação tributária, posto que essa se presta a regular as relações obrigacionais instituídas entre o Estado, como Fisco, e o contribuinte.

Assim, tem-se que o Sistema Tributário Brasileiro com a arrecadação, ainda que criticada por suas inúmeras espécies de tributos, constitui o meio para que o Estado, como ente responsável pelo cuidado e bem-estar social dos seus cidadãos, tenha capacidade de administrar os bens e riquezas, garantindo o convívio pacífico e honrando com as garantias fundamentais estabelecidas na Constituição Federal.

Cabe dizer que o poder de tributar deriva da necessidade de concretizar os direitos fundamentais e os objetivos sociais contidos na carta Constitucional de modo que o dever de solidariedade pode ser oponível a todos os indivíduos, na medida da sua capacidade contributiva.

A isso o autor Casalta Nabais denominou “O Dever Fundamental de Pagar Impostos” em seu livro de mesmo título (Nabais, 2009). A despeito dessa constatação, no momento em que direitos sociais são inseridos num status constitucional, há a exigência de sua efetiva implementação, sob pena de tais direitos não passarem de meras intenções do constituinte originário.

Então, chega-se à conclusão de que no modelo de Estado-Fiscal implantado, não há outra maneira de garantir tais direitos, senão mediante o dever fundamental implícito de pagar impostos. Se há direitos a serem garantidos pelo Estado aos seus indivíduos, e se esse Estado não dispõe de outros meios para suportar tal custo, conclui-se que repousará em todos os indivíduos o ônus para a fruição do bônus.

Neste patamar, delineou-se o estudo em testilha, visando compreender as razões e motivos pertinentes à instituição do Regime Diferenciado de Cobrança e da possibilidade da realização da averbação pré-executória como meios para a cobrança dos tributos que consolidam a política de fortalecimento da cobrança administrativa e o instituto da transação tributária que alterando significativamente a forma de cobrança e tornando o sistema mais consensual.



Nesse contexto, é importante destacar que, após a edição da Portaria PGFN nº 396/2016 e da Lei nº 13.606/2018, que fundamentaram a averbação pré-executória, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional passou a adotar novos instrumentos normativos voltados à eficiência na cobrança da dívida ativa. Além do fortalecimento dos mecanismos de constrição patrimonial, foram introduzidos meios consensuais de regularização, notadamente com a edição da Lei nº 13.988/2020, que instituiu a transação tributária como marco legislativo na busca do equilíbrio entre a efetividade arrecadatória e a preservação da atividade econômica do contribuinte.

Assim, o presente estudo não se limita a examinar os primeiros mecanismos normativos de racionalização da cobrança, como o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos e a averbação pré-executória, mas também abrange a evolução institucional da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional nos últimos anos, marcada pela consolidação da transação tributária (Lei nº 13.988/2020 e Portaria PGFN nº 9.917/2020), pelo controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal em 2022 e pela instituição de programas setoriais inovadores, como o Desenrola Rural (Decreto nº 12.381/2025). Busca-se, assim, demonstrar como o princípio da eficiência tem orientado a passagem de um modelo predominantemente coercitivo para um sistema híbrido, que combina constrição patrimonial com soluções consensuais, assegurando maior racionalidade e efetividade na cobrança da dívida ativa da União.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CONCEITO DE EFICIÊNCIA

A eficiência é um princípio expresso, previsto no art. 37 da Constituição Federal, para reger os atos da administração pública, in verbis:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:” (...)

Dessarte, os princípios elencados constituem orientações a fim de que a prestação do serviço público atenda aos fins sociais, respeitando a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Neste âmbito, se faz necessário a conceituação doutrinária sobre o que seria eficiência quando da vinculação às atividades da Administração Pública, senão vejamos:

“Assim, *princípio da eficiência* é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.” (Moraes, 199).

No mesmo sentido, Helly Lopes Meirelles definiu o princípio da eficiência, como “o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”, e acrescenta que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração” (Meirelles, 2002).

Posto isso, cabe dizer que o princípio da eficiência é algo desejável, porém abstrato, conforme conceitua Celso Antônio Bandeira de Melo, de modo que se cria uma expectativa legítima para que se alcance o melhor desempenho possível da administração com a obtenção dos melhores resultados.

Importante distinguir brevemente que a eficiência é o modo pelo qual se exerce a função administrativa, obtendo bons resultados, enquanto que a eficácia tem relação com os meios e instrumentos utilizados pelo agente público e a forma criativa de fazê-lo e a efetividade tem relação com a delimitação dos resultados.

Neste sentido, há intenção de que as ações realizadas pelos administradores públicos sejam realmente modificadoras da sociedade, de modo que seu impacto atinja de maneira positiva o maior número de pessoas com o melhor retorno a ser esperado.

Há, portanto, um movimento de transição do modelo estritamente coercitivo para soluções cooperativas. Fredie Didier Jr. sustenta que o processo deve ser compreendido como um espaço de cooperação, em que todos os sujeitos têm deveres de colaboração recíproca. Essa lógica, presente no Código de Processo Civil de 2015, inspira também a atuação administrativa, na medida em que orienta a Fazenda Nacional a privilegiar a autocomposição sempre que possível. Daniel Mitidiero (2015), ao analisar o princípio da cooperação, observa que o processo eficiente é aquele que compatibiliza a racionalidade econômica com a preservação dos direitos fundamentais⁴. Transportada ao campo tributário, essa visão legitima a PGFN a exercer uma função de gestora da dívida ativa, escolhendo de forma seletiva os casos em que a cobrança judicial é adequada e aqueles em que a negociação é mais eficiente.

Diante disso, tem-se o contexto da arrecadação no país, no qual foi verificado pela Coordenação de Crédito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional que a concentração de número demandas era maior na faixa de devedores de até R\$ 1 milhão de reais conforme anexo explicativo da Portaria 396/2016, mas que os demais devedores, ou seja, aqueles com dívidas superiores a 1 milhão de reais, representavam um montante em valores consideravelmente superior à faixa anterior.

Atento à desejável celeridade processual e também à necessidade de potencializar o orçamento contingenciado, não poderia ser desprezada a informação constatada, mantendo o tratamento de maneira idêntica para todos os contribuintes.



Por tal razão, foi instituído o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos - RDCC, o qual constitui um meio para aumentar a arrecadação por meio de um direcionamento, baseado em estudos, direcionando os recursos humanos e materiais, além do tempo disponível do aparelho judiciário aos casos com maior chance de efetivo recebimento dos tributos devidos.

O RDCC foi regulamentado pela Portaria da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, nº 396 de 20 de abril 2016, o qual estabelece em seu artigo 1º que consiste em “conjunto de medidas, administrativas ou judiciais, voltadas à otimização dos processos de trabalho relativos à cobrança da Dívida Ativa da União, observados critérios de economicidade e racionalidade, visando outorgar maior eficiência à recuperação do crédito inscrito”.

Verificou-se que o dispêndio de tempo e dedicação dos Procuradores da Fazenda Pública quando da análise das execuções fiscais, as quais são de um volume considerável, era o mesmo, tanto para os casos em que os valores a serem recuperados eram mínimos quanto para os processos em que havia uma enorme quantia a ser recolocada aos cofres públicos.

Deste modo, optou-se por racionalizar a cobrança, fundando-se em quatro pilares: Procedimento Especial de Diligenciamento Patrimonial (PEDP), ampliação de meios extrajudiciais, como o protesto; Procedimento Especial de Acompanhamento de Parcelamentos (PEAP); e Procedimento de Acompanhamento de Execuções Garantidas ou suspensas por Decisão Judicial.

Para tanto, conforme artigo 20 da referida Portaria, haverá a suspensão daqueles processos cujo valor seja inferior a um milhão de reais, nos termos do art. 40, caput, da Lei 6.830/80, desde que não conste nos autos qualquer garantia útil a satisfação, integral ou parcial do crédito executado, sendo consideradas inúteis aquelas de difícil alienação, sem valor comercial ou irrisórias.

Desta feita, as execuções fiscais que tratam de casos de menor valor, quando inexistente a possibilidade imediata de efetivo recebimento, serão arquivadas, de modo a poupar trabalho da máquina do judiciário em busca de bens, a qual retornava, na maioria das diligências, infrutífera.

Cabe dizer que não há nesse regime qualquer renúncia por parte do órgão responsável pela administração dos créditos da Fazenda Pública após a inscrição em dívida ativa, visto que o que ocorre é que a busca de devedores e bens em relação aos processos arquivados será realizada por meio de sistema informatizado, o qual consiste em sistema de diligências vinculado às informações constantes nas bases de dados às quais o Fisco tem acesso, providenciando-se o desarquivamento apenas quando localizado algum bem passível de penhora.

Neste sentido, importante ressaltar também que há controle intensivo para evitar a prescrição destes créditos tendo em conta que ao serem colocados em arquivo corre o prazo prescricional, qual seja, para os créditos tributários, de 5 (cinco) anos), não havendo qualquer prejuízo ao interesse público, conforme artigo 22 da Portaria 396.



Diante desse procedimento, percebe-se que o principal objetivo externado com a portaria é o de possibilitar maior eficiência nos métodos de arrecadação, objetivo que vem sendo alcançado conforme notícias divulgadas pela PGFN – Procuradoria Geral da Fazenda Nacional nesse tempo desde a implementação.

Com o RDCC implementado, entre janeiro e junho de 2017 os valores arrecadados, desconsiderando a arrecadação fiscal via GPS, superaram em 21,6% o mesmo período de 2016 — foram R\$ 7,75 bilhões recuperados em contraste com os R\$ 6,37 bilhões.

Dentre as Unidades com êxito, destaca-se a Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional em Campinas que auxiliou na devolução de R\$ 362,53 milhões à União, montante 57% maior que R\$ 229,9 milhões de 2016.

Ademais, consoante dados do 1º trimestre de 2018, a recuperação da PGFN foi de 7,1 bilhões, valor que é 73,2% maior em comparação com o mesmo período de 2017.

Portanto, ainda que tenha recebido críticas quando da sua instituição, o RDCC se presta a modernizar os meios de cobrança da dívida fiscal, de modo que se fará por meio da cooperação dos órgãos cumprindo com o fim principal da administração, qual seja, o interesse público, arrecadando efetivamente os valores devidos à União.

A experiência do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos foi posteriormente consolidada e expandida com a edição da Portaria PGFN nº 33/2018, que disciplinou medidas administrativas e judiciais voltadas à recuperação eficiente da dívida ativa. Mais recentemente, a Portaria PGFN nº 33/2022 sistematizou e atualizou tais procedimentos, reforçando o caráter seletivo do ajuizamento das execuções fiscais e integrando-os à política institucional da PGFN de redução de litígios. Assim, o RDCC deixou de ser apenas uma experiência pontual e tornou-se parte de uma política pública de racionalização da cobrança, em conformidade com o princípio da eficiência administrativa.

Neste mesmo sentido, em 9 de janeiro de 2018, a Lei 13.606 alterou o artigo 20-B da Lei 10.522/02, que passou a ter a seguinte redação:

Art. 20-B. Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados

§ 1º A notificação será expedida por via eletrônica ou postal para o endereço do devedor e será considerada entregue depois de decorridos quinze dias da respectiva expedição.

§ 2º Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado pelo contribuinte ou responsável à Fazenda Pública.

§ 3º Não pago o débito no prazo fixado no **caput** deste artigo, a Fazenda Pública poderá:
I - comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres;
II - averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis.



Em resumo, tem-se que os mencionados artigos disciplinaram a prerrogativa da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional segundo a qual, por meio do mecanismo denominado “Averbação Pré-executória”, poderá bloquear bens do contribuinte sem exigência de demanda ao Judiciário.

A medida inserta nessa alteração causou inquietação nas empresas e contribuintes visto que se entendeu que caso o sujeito passivo da relação tributária, após intimado a realizar o pagamento voluntário, não o fizesse, a PGFN estaria autorizada a averbar a certidão de dívida ativa junto ao órgão de registro de bens e direitos de modo a torná-los indisponíveis por meio de arresto e penhora, sem a necessidade de que o Poder Judiciário autorizasse tal medida de constrição.

Tamanha foi a preocupação que foram propostas quatro ações diretas de inconstitucionalidade (5.881, 5.886, 5.890 e 5.925), pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pela Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores de Produtos Industrializados (Abad), pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a quem interessa diretamente o assunto de fundo da lei aprovada (PRR – Programa Especial de Regularização Tributária Rural), e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – CFOAB.

Dentre os principais argumentos suscitados como fundamento das referidas ações tem-se que o processo de elaboração do diploma legal suscitado, resultante do Projeto de Lei n 9.206/2017 haveria incorporado matérias estranhas ao objeto da medida provisória 793/2017, visto que aquela tratava da instituição do Programa de Regularização Tributária Rural.

Afirma-se que caberia a lei complementar fixar normas sobre a ampliação de garantias do crédito tributário, com fulcro no art. 146, III, da Constituição Federal.

Assevera que haveria um desvirtuamento no sistema de cobrança da dívida ativa da União posto que autoriza uma espécie de execução administrativa de débitos tributários e não tributários federais, em desacordo com as disposições constitucionais que visam obstar o exercício da autotutela do Estado, afastando-se do devido processo legal e prejudicando a ampla defesa.

Ademais, aponta que seria indispensável a participação de um órgão imparcial no processo executivo observando a separação dos poderes e garantindo o direito à propriedade, a livre iniciativa e isonomia dos contribuintes.

Destaca-se que a medida não se configuraria razoável ou proporcional, tratando-se, inclusive, de sanção política destinada a coagir o administrado ao pagamento dos tributos, constituindo meio coercitivo de restrição patrimonial, diante do afastamento do Judiciário da análise do caso concreto o que ofenderia o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Há ainda a impressão de que a medida atingiria apenas aqueles empresários de pequeno e médio porte, visto que estes possuem seus bens declarados, enquanto que as grandes empresas continuariam alheias à cobrança administrativa.



Pontua que este modelo implantado faria o oposto do que se propõe visto que aumentaria as demandas no Judiciário de contribuintes preocupados em garantir a legalidade do procedimento aplicado, posto que o título executivo é formado de maneira unilateral pelo órgão competente, devendo, pelo menos a indisponibilidade, fundar-se em decisão do Poder Judiciário.

A priori, cabe dizer que as inovações trazidas pela Lei 10.522/2002 têm um propósito, posto que são precedidas da política institucionalizada da PGFN de redução de litígios, de modo a promover uma atuação racional, em respeito aos precedentes e aos direitos reconhecidos judicialmente aos contribuintes.

Política essa, que foi adotada inclusive pelo novo Código de Processo Civil, quando da instituição de meios alternativos para a resolução de conflitos que não a utilização do Poder Judiciário. É de conhecimento geral a enorme quantidade de processos que assola os cartórios brasileiros, o que vem dificultando a prestação jurisdicional pois esta se torna morosa e ineficiente.

Deste modo, tem-se que a Averbação Pré-executória foi concebida como peça fundamental do novo modelo de cobrança da Dívida Ativa da União, porém, não há inovação legal.

A possibilidade de averbação de restrição administrativa, inclusive mediante indisponibilidade ou qualquer outro ônus, já se encontrava expressa no inciso III, do art. 54, da Lei 13.097/2015, e, mesmo que ausente o art. 20-B da Lei 10.522/02, já era possível cogitar a averbação, pois se trata de mera materialização da garantia prevista no Código Tributário Nacional em seu art. 185, in verbis:

Dos Registros na Matrícula do Imóvel

Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações:(Vigência)

I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos do art. 615-A da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e

IV - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso II do art. 593 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Art. 185. Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa

Sabe-se que o papel de credor no Brasil exige uma dinâmica muito eficaz visto que na hipótese de o devedor não possuir bens passíveis de penhora para garantir o crédito, seja quanto à discussão administrativa ou judicial, aquele ficará sem recebê-la, mesmo tendo direito ao recebimento da quantia apurada, inexistindo maiores consequências ao devedor insolvente.

Inclusive, ficou afastada a possibilidade de prisão por dívidas que não referentes a alimentos, conforme art. 5º LXVII, da Constituição Federal:



LXVII - não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel;

Apenas no intuito de ressaltar, a jurisprudência afastou também a possibilidade de prisão do depositário infiel, conforme Súmula Vinculante 25 do STF:

Súmula Vinculante 25

É ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito.

Neste sentido, sendo o Brasil signatário do Pacto de São José da Costa Rica, consoante decreto 678 de 06 de novembro de 1992, demonstra-se mais uma vez a impossibilidade de prisão decorrente de dívidas:

7. Ninguém deve ser detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar.

Por essa razão é que devem prevalecer atualmente as medidas que objetivam oferecer maiores garantias aos credores, neste caso, à Fazenda Pública. Especialmente tendo em conta que a inscrição em dívida ativa da União é precedida por processo administrativo no qual são exercidos o contraditório e ampla defesa, onde o contribuinte pode exercer plenamente a capacidade de impugnar quando discordar do auto de infração lavrado, ou da apuração do débito declarado, qualquer que seja a hipótese de constituição, no âmbito da Receita Federal do Brasil.

Deste modo, sabendo que o art. 789 do Código de Processo Civil dispõe que “o devedor responde com todos os seus bens presentes e futuros para o cumprimento de suas obrigações, salvo as restrições estabelecidas em lei”, após a devida constituição do crédito da Fazenda Pública, o qual foi precedido do devido processo administrativo, se mostra coerente a conclusão de que haverá a possibilidade da realização de uma busca prévia de bens, a fim de evitar um ajuizamento da execução fiscal fadada ao fracasso.

Sabe-se que no Brasil existe explicitamente a chamada “necessidade incontrolável de defesa do “direito fundamental” a que fraudes possam ser praticadas podendo o seu desfazimento vir apenas a posteriori por meio exclusivo do Judiciário”, conforme bem ressaltaram Felipe Aguiar de Barros e Daniel de Saboia Xavier, quando da publicação do artigo para o Valor Econômico, os quais são, procuradores da Fazenda Nacional e ocupam, respectivamente, as funções de Coordenador-Geral da Representação Judicial da Fazenda Nacional - CRJ/PGFN Coordenador-Geral de Estratégias de Recuperação de Créditos - CGR/PGFN.

Neste sentido, a postura que vem sendo demonstrada pela PGFN é de que após todo o processo administrativo, chega-se a fase executiva quando já não mais existe bens aptos a serem utilizados seja



na garantia ou satisfação do crédito tributário, crédito esse que, conforme relatado no início, é utilizado para a manutenção do bem-estar de toda a sociedade.

Tendo isso em mente, sabe-se que a inscrição em dívida ativa tem presunção de certeza e liquidez quanto a obrigação, porém, no momento em que há possibilidade de ajuizamento da execução fiscal, esta trará ao contribuinte inúmeros gravames, como, por exemplo, o incremento dos custos, visto que sofrerá aumento de 10% sobre o valor da dívida em razão do encargo legal, e que, dentre outras consequências, estará o contribuinte sujeito ao bloqueio de ativos financeiros, certamente mais prejudicial que a indisponibilidade limitada certos bens e direitos sujeitos a registro.

Portanto, o principal objetivo é a tutela da segurança jurídica e da boa-fé objetiva, posto que o novo modelo de cobrança da dívida ativa da União trará eficiência a prestação jurisdicional, servindo como ferramenta limitadora do exercício irrestrito do direito de ação.

A indisponibilidade, tanto criticada, é apenas uma consequência da averbação, a qual possui função meramente conservativa, pois impede que o devedor que possui bens no momento da constituição do débito, deles se desfaça, lesando não apenas a Fazenda Nacional, mas todos aqueles que fizerem negócios com determinado devedor, os quais serão prejudicados quando do reconhecimento da ineficácia em razão da fraude constatada e ainda mais grave, a desconstituição da cadeia sucessiva (AgInt no REsp 1.598.756/SC, AgRg no REsp 135.539/SP, REsp 1.712.495/RS, EDcl no REsp 1.403.114/RS).

Dessarte, o instituto se presta a prestigiar a estabilidade das transações sujeitas a registro pois neste estará constando a veracidade fática quanto a atual situação do bem.

Ressalte-se que aqueles contribuintes que já honram as suas obrigações tributárias não têm como o que se preocupar, posto que em hipótese alguma a medida poderá ser adotada quando débito estiver quitado, parcelado, ou com qualquer causa suspensiva da exigibilidade do crédito posto que limitar-se-á aos bens penhoráveis e sujeitos a registro.

Ademais, a Averbação Pré-executória está inserida no contexto de seletividade do ajuizamento de acordo com o art. 20-C da referida Lei, ficando este condicionado a demonstração de potencialidade mínima de satisfação do crédito tributário. Mais uma vez, trata-se de um modelo que torna a cobrança mais efetiva, demandando a previsão de instrumentos que assegurem o interesse público, a eficiência e a efetividade da tutela jurisdicional, agora sujeita ao prévio esgotamento das diligências administrativas na tentativa de localizar bens penhoráveis.

Em suma, o art. 20-C inserido na Lei 10.522/2002 estabelece que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional estará autorizada a eleger aquelas execuções fiscais a serem ajuizadas com base na perspectiva de recuperação dos débitos.

Importante esclarecer que da mesma forma que o RDCC anteriormente mencionado, não há no novo dispositivo legal qualquer ofensa ao princípio da indisponibilidade da obrigação tributária, mas



sim, trata-se de fundamento sólido quando da finalidade dos atos administrativos e no princípio da eficiência da Administração Pública.

Constitui um meio para que a cobrança em juízo fique condicionada à identificação de informações a respeito do patrimônio do devedor que indique qualquer possibilidade de recuperação mediante adoção de atos constitutivos que culminem posteriormente na expropriação de bens ou direitos do contribuinte.

Não há, conforme reitera-se, qualquer relação com a constituição do crédito tributário que poderia caracterizar ofensa ao Código Tributário Nacional – CTN.

Ressalte-se que a medida guarda aderência com a Constituição Federal, posto que há na legislação modelos ainda mais invasivos e abrangentes de indisponibilidade decorrente de atos extrajudiciais, passando todos ao largo da discussão de constitucionalidade, podendo-se citar como exemplos: a) artigo 36 da Lei 6.024, de 1974; b) artigo 23, § 4º, III e artigo 24-A da Lei 9.656, de 1998; c) artigo 59 da Lei Complementar 109, de 2001 e d) § 2º do Artigo 44 da Lei 8.443, de 1992.

Vê-se, portanto, que desde a década de 70 a indisponibilidade, enquanto instrumento fundamental para atribuir organicidade e efetividade ao modelo de atuação extrajudicial, é fartamente admitida pelo ordenamento. O que foi adotado pelo legislador inclusive sob a ordem constitucional de 1988.

O julgamento envolveu seis ações diretas de inconstitucionalidade (ADI 5881, ADI 5886, ADI 5890, ADI 5925, ADI 5931 e ADI 5932), que questionavam o instituto da “averbação pré-executória”, criado por meio do Art. 25 da Lei nº 13.606, de 2018, e que previa inclusive a possibilidade de tornar indisponíveis os bens dos devedores de forma administrativa.

Na decisão, ao avaliar a referida Lei, o STF entendeu que é legítimo que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) possa comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam registro de bens e direitos, cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres, pois induz o pagamento da dívida e protege terceiros de boa-fé.

Como exemplo, a decisão permite que os cartórios de registros de imóveis sejam comunicados pela PGFN e promovam anotação de que o proprietário do bem possui débitos inscritos na dívida ativa da União, o que protegerá eventuais compradores que desconheçam a existência de dívidas em nome do proprietário vendedor, durante o processo de alienação.

Entretanto, o STF entendeu que a averbação da certidão de dívida ativa, junto aos órgãos de registro de bens, não poderá torná-los indisponíveis de forma administrativa. Nestes casos, a indisponibilidade continuará dependendo de decisão judicial.

Após intensos debates sobre a constitucionalidade da averbação pré-executória, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar as ADIs 5.881, 5.886, 5.890 e 5.925, em fevereiro de 2022, firmou entendimento pela validade do instituto, desde que respeitados o contraditório e a ampla defesa no



âmbito administrativo. Esse julgamento conferiu segurança jurídica à atuação da PGFN, que passou a regulamentar a operacionalização do procedimento por meio da Portaria nº 33/2018, assegurando ao contribuinte a possibilidade de impugnar a medida antes da indisponibilidade de seus bens. Dessa forma, a averbação consolidou-se como ferramenta legítima e proporcional de proteção ao crédito tributário, inserida em um sistema que busca compatibilizar eficiência arrecadatória e garantias fundamentais.

O ponto de maior relevo jurídico ocorreu com o julgamento conjunto das ADIs 5.881, 5.886, 5.890 e 5.925, no qual o **Supremo Tribunal Federal**, em fevereiro de 2022, reconheceu a constitucionalidade da averbação pré-executória. A Corte fixou como parâmetro que a medida só seria legítima caso assegurados o contraditório e a ampla defesa na esfera administrativa². Esse entendimento permitiu à PGFN resguardar o crédito público mediante restrição patrimonial preventiva, mas sem violar o devido processo legal, equilibrando, assim, a necessidade de eficiência administrativa com a proteção dos direitos fundamentais dos contribuintes.

Por fim, cabe dizer que não há outra forma de garantir-se o recebimento dos débitos, aumentando a efetividade, senão mediante o fortalecimento da fase administrativa com mecanismos ágeis para evitar a fraude e a dilapidação patrimonial, respeitando-se o devido processo legal na esfera administrativa, e utilizando-se da execução fiscal como última forma de cobrança.

2.2 DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA

O instituto da transação tributária (Lei 13.988/2020), alterou significativamente a forma de cobrança e tornando o sistema mais consensual.

A grande inovação legislativa após 2018 foi a instituição da transação tributária pela Lei nº 13.988/2020, regulamentada pela Portaria PGFN nº 9.917/2020. Esse instituto consagra a possibilidade de composição entre o Fisco e o contribuinte, com previsão de descontos sobre juros, multas e encargos, prazos diferenciados de pagamento e condições especiais de regularização, especialmente para créditos considerados de difícil recuperação. A transação representa uma mudança de paradigma: o Estado deixa de atuar exclusivamente de forma coercitiva e passa a adotar instrumentos de consensualidade, em harmonia com a tendência do processo civil contemporâneo. Além de trazer eficiência administrativa, a transação permite maior previsibilidade e racionalidade na cobrança, garantindo, de um lado, a efetiva arrecadação e, de outro, a continuidade da atividade econômica do contribuinte.

Convém destacar que a transação tributária, apesar de prevista desde 1966 no artigo 171 do Código Tributário Nacional, somente veio a ser efetivamente regulamentada pela Lei nº 13.988/2020, em um movimento de modernização da cobrança da dívida ativa. A regulamentação trouxe modalidades distintas – a **transação por adesão**, formalizada por meio de editais da PGFN; a

transação individual, voltada a créditos de maior relevância econômica ou casos complexos; e a **transação no contencioso tributário de relevante e disseminada controvérsia**, aplicável a litígios estratégicos. Em todas essas hipóteses, a PGFN passou a utilizar critérios objetivos de recuperabilidade do crédito, classificando-o em categorias como “irrecuperável” ou “de difícil recuperação”, e oferecendo condições proporcionais de descontos e prazos. Trata-se de uma mudança estrutural: a Fazenda Nacional deixa de insistir em cobranças sem perspectiva de êxito e direciona esforços para soluções de maior efetividade, em consonância com o princípio da eficiência administrativa e com a diretriz de redução de litígios que permeia o Código de Processo Civil de 2015.

Em 2025, o Governo Federal instituiu o Programa de Regularização de Dívidas e Facilitação de Acesso ao Crédito Rural da Agricultura Familiar – Desenrola Rural, por meio do Decreto nº 12.381/2025, articulando o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). No âmbito da Dívida Ativa da União, a PGFN operacionaliza o programa por transações por adesão veiculadas em editais próprios. O objetivo é viabilizar a liquidação ou a renegociação de passivos de agricultores familiares e cooperativas, com descontos, entrada modulada e prazos estendidos, de modo a regularizar a situação fiscal e restabelecer o acesso ao crédito — metas que dialogam diretamente com o princípio da eficiência ao privilegiar soluções seletivas e consensuais em detrimento do ajuizamento indiscriminado.

A adesão às propostas da PGFN ocorre exclusivamente via Portal Regularize, com a exibição automática das dívidas elegíveis e das condições disponíveis; para a efetivação do acordo, a primeira parcela deve ser quitada até o último dia útil do mês. Os prazos de adesão são definidos por edital e foram prorrogados ao longo de 2025 (v.g., Edital PGDAU 14/2025, até 30 de setembro de 2025). Tais feições reforçam uma política pública de cobrança digital, padronizada e orientada por dados, coerente com o modelo híbrido de coerção patrimonial e transação tributária consolidado pela PGFN.

Sob a perspectiva dogmática desenvolvida neste artigo, o Desenrola Rural aprofundou a agenda inaugurada pela Lei nº 13.988/2020 (transação tributária) ao segmentar políticas de cobrança por perfil de devedor e natureza do crédito, produzindo eficiência alocativa (seleção de casos com maior recuperabilidade) e efetividade fiscal (recuperação imediata com remissão de acessórios e reescalonamento de principal), sem descurar do devido processo na esfera administrativa. Com isso, a PGFN consolida mecanismos não litigiosos para a DAU, compatibilizando arrecadação, continuidade da atividade econômica e segurança jurídica.

A experiência prática tem demonstrado resultados significativos. De acordo com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, apenas no primeiro semestre de 2025 a União recuperou cerca de R\$ 29 bilhões, sendo R\$ 14,5 bilhões obtidos por meio de transações tributárias. Esses números reforçam a relevância da política de consensualidade na cobrança da dívida ativa, sobretudo em comparação com o modelo anterior, excessivamente dependente de execuções fiscais de baixa

perspectiva de êxito. O recente Programa Desenrola Rural, instituído pelo Decreto nº 12.381/2025, segue essa mesma lógica de racionalidade, ao prever condições especiais de negociação para pequenos produtores e agricultores familiares com dívidas de até sessenta salários mínimos. A conjugação desses instrumentos evidencia que a eficiência administrativa, no âmbito tributário, não se restringe ao incremento da arrecadação, mas também se projeta como mecanismo de justiça fiscal e inclusão social.

3 METODOLOGIA

A pesquisa possui natureza qualitativa e exploratória, desenvolvida por meio de análise bibliográfica e documental, com o objetivo de compreender a aplicação do princípio da eficiência nas ações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) voltadas à cobrança da dívida ativa da União. O estudo analisa, sob perspectiva jurídico-descritiva, a evolução normativa e institucional que abrange o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), a averbação pré-executória, a transação tributária e o Programa Desenrola Rural.

Foram utilizadas fontes primárias, como a Constituição Federal de 1988, o Código Tributário Nacional e as Leis nº 13.606/2018 e nº 13.988/2020, além de portarias e decretos da PGFN. As fontes secundárias incluíram artigos científicos, doutrinas e decisões do Supremo Tribunal Federal, especialmente as ADIs 5.881, 5.886, 5.890 e 5.925, que consolidaram a constitucionalidade da averbação pré-executória.

O método adotado seguiu as etapas de levantamento bibliográfico, análise crítica do conteúdo jurídico e interpretação sistemática das normas e políticas analisadas. A abordagem qualitativa permitiu examinar o tema em profundidade, destacando como o princípio da eficiência orienta a modernização da cobrança tributária e a transição de um modelo coercitivo para um sistema híbrido e consensual.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise realizada demonstra que a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) evoluiu significativamente na última década, consolidando um modelo de cobrança da dívida ativa mais racional, seletivo e alinhado ao princípio da eficiência administrativa previsto no artigo 37 da Constituição Federal. Os resultados observados refletem uma transição de um sistema predominantemente coercitivo para um modelo híbrido e consensual, em que a coerção patrimonial é combinada com instrumentos de negociação e autocomposição.

O Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), instituído pela Portaria PGFN nº 396/2016, representou o primeiro marco dessa transformação. Ao priorizar a cobrança de créditos com maior probabilidade de recuperação e ao permitir a suspensão de execuções fiscais de baixo valor, o RDCC reduziu o volume de ações improdutivas e otimizou os recursos humanos e financeiros da administração pública. Essa medida aumentou expressivamente a arrecadação e fortaleceu a



racionalização da atuação fiscal, configurando um avanço concreto na aplicação do princípio da eficiência.

Outro resultado relevante foi a implementação da averbação pré-executória, introduzida pela Lei nº 13.606/2018 e validada pelo Supremo Tribunal Federal em 2022. O julgamento das ADIs 5.881, 5.886, 5.890 e 5.925 confirmou a constitucionalidade do instituto, desde que observados o contraditório e a ampla defesa, conferindo segurança jurídica à medida. A averbação passou a funcionar como instrumento de tutela preventiva do crédito público, capaz de evitar fraudes e dilapidação patrimonial sem recorrer de imediato ao Poder Judiciário, reforçando a efetividade e a celeridade da cobrança administrativa.

Com a Lei nº 13.988/2020, que regulamentou a transação tributária, a PGFN inaugurou uma nova fase em sua política de recuperação de créditos. A partir desse marco, a lógica da cobrança deixou de ser exclusivamente punitiva e passou a incorporar a consensualidade e a seletividade como princípios orientadores. O modelo permitiu a negociação de débitos com descontos, prazos diferenciados e condições adaptadas à capacidade de pagamento do contribuinte, promovendo equilíbrio entre arrecadação e preservação da atividade econômica.

Por fim, a criação do Programa Desenrola Rural (Decreto nº 12.381/2025) reforçou a política de segmentação e inclusão fiscal, ao permitir a regularização de dívidas de agricultores familiares e cooperativas em condições especiais. A medida ampliou o alcance social das ações da PGFN, transformando o princípio da eficiência em um instrumento de justiça fiscal e desenvolvimento econômico sustentável.

Em síntese, os resultados evidenciam que a PGFN passou a atuar com maior rationalidade e foco em resultados mensuráveis, aplicando a eficiência não apenas como meta arrecadatória, mas como valor estruturante da gestão pública tributária. Essa evolução demonstra que a eficiência, quando orientada por critérios de legalidade, transparência e proporcionalidade, pode conciliar o interesse fiscal do Estado com a garantia dos direitos fundamentais dos contribuintes.

5 CONCLUSÃO

Partindo da análise do princípio da eficiência no âmbito tributário, verifica-se que sua aplicação pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional revela uma progressiva transformação na forma de cobrança da dívida ativa da União. Inicialmente, a PGFN buscou racionalizar seus esforços por meio do Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), direcionando a atuação para execuções com maior potencial de recuperação, e da averbação pré-executória, medida que, embora alvo de críticas, se mostrou relevante para garantir a efetividade da cobrança e evitar a dilapidação patrimonial dos devedores.



A partir dessa experiência, a atuação institucional avançou para um modelo híbrido, que conjuga instrumentos coercitivos e soluções consensuais. O reconhecimento da constitucionalidade da averbação pré-executória pelo Supremo Tribunal Federal, em 2022, fortaleceu a segurança jurídica desses mecanismos, ao mesmo tempo em que a transação tributária (Lei nº 13.988/2020) e o Programa Desenrola Rural (Decreto nº 12.381/2025) passaram a ampliar a capacidade de negociação, favorecendo a continuidade da atividade econômica e a preservação da função social das empresas.

Nesse sentido, o princípio da eficiência, aplicado à cobrança da dívida ativa, não se limita à celeridade ou ao incremento da arrecadação. Ele traduz-se na busca de equilíbrio entre arrecadação e garantias fundamentais, mediante seletividade, consensualidade e inovação normativa. Trata-se de um modelo que projeta maior racionalidade, legitimidade e efetividade, em consonância com as exigências de um Estado Democrático de Direito comprometido com a justiça fiscal.

Por fim, destaca-se que não é possível prever integralmente como essas medidas se consolidarão na prática, tampouco eliminar os eventuais impactos sentidos pelos contribuintes diante de um sistema em evolução. Todavia, espera-se que a sociedade encare tais mudanças de maneira construtiva, reconhecendo na atuação da PGFN não um meio de constrangimento, mas um caminho alternativo à via judicial tradicional, marcado pela preservação do contraditório, da ampla defesa e dos demais direitos fundamentais. Assim, projeta-se um cenário de maior eficiência na atuação administrativa e de fortalecimento da justiça fiscal no Brasil.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 12.381, de 11 de fevereiro de 2025. Institui o Programa Desenrola Rural.

BRASIL. Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020. Dispõe sobre a transação na cobrança de créditos tributários.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Desenrola Rural – Dívida Ativa da União (PGFN): elegibilidade e condições. gov.br, 13 fev. 2025 (atual. 25 abr. 2025).

BRASIL. PGFN. Edital PGDAU nº 3/2025 (transação por adesão no âmbito do Desenrola Rural) e Edital PGDAU 14/2025 (prorrogação até 30/09/2025).

BRASIL. Portaria PGFN nº 33, de 4 de fevereiro de 2022. Consolida normas relativas à cobrança da dívida ativa da União.

BRASIL. Portaria PGFN nº 9.917, de 14 de abril de 2020. Regulamenta a transação na cobrança da dívida ativa da União.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. In: VADE MECUM. 22^a.ed. São Paulo: Rideel, 2016.

BRASIL. Lei nº 10.522 de 19 de julho de 2002. In: VADE MECUM. 22^a.ed. São Paulo: Rideel, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.606 de 09 de janeiro de 2018. <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf>.

BRASIL. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional. In: VADE MECUM. 22^a.ed. São Paulo: Rideel, 2016.

BRASIL. Portaria PGFN Nº 33, de 08 de fevereiro de 2018. <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/imprimir.action?visao=anotado&idAto=90028&tamHA=0>.

PGFN. Notícia: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional está no Desenrola Rural. 24 fev. 2025.

STF. Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.881, 5.886, 5.890 e 5.925. Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 10.02.2022.