



Aplicação da teoria do processo estrutural no âmbito da execução fiscal

05/01/2026

Dentre os meios de cobrança de créditos tributários pelo Estado, destaca-se a execução fiscal, regulamentada pela Lei nº 6.830/80 — Lei de Execuções Fiscais (LEF) —, que visa a cobrança judicial de débitos já inscritos em dívida ativa do ente correlato.

De acordo com o professor Paulo Conrado, a execução fiscal tem por missão: *“permitir a veiculação de norma individual e concreta que constitua o modo de efetivação, no plano fenomênico, da obrigação tributária”* [1].

Isto é, por essência, o instrumento judicial apto à cobrança do crédito tributário insatisfeito pelo contribuinte.

Apesar de sua relevância para a arrecadação, trata-se de um modelo que enfrenta sérios entraves, como morosidade processual, muitas vezes ocasionados pelo elevado volume de ações no Poder Judiciário, baixa efetividade na recuperação dos créditos tributários e dificuldade em alcançar grandes devedores.

Inclusive, sob essa perspectiva, sob amparo da decisão do egrégio Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.355.208 (Tema 1.184) e da Resolução CNJ nº 547/2024, o Judiciário brasileiro implementou medidas inéditas para extinção de execuções fiscais de baixo valor.

Esse cenário coloca em xeque a eficiência do atual sistema executivo, revelando a necessidade de repensar sua adequação ao contexto contemporâneo.

Com efeito, o Direito Processual Civil tem vivenciado transformações significativas, incorporando novos paradigmas destinados ao enfrentamento de litígios complexos e coletivos, a exemplo do processo estrutural. Esse modelo processual não se limita à resolução de conflitos individualizados, mas visa redesenhar práticas institucionais, corrigir disfunções sistêmicas e reformular políticas públicas.

Spacca

Em síntese, o que se denomina de processo estrutural ou estruturante, decorre de uma leitura do ativismo judicial norte-americano entre as décadas de 1950 e 1970, com “viés muito pragmático”, não havendo “grandes preocupações com a definição analítica ou a categorização sistemática desse tipo de atuação do Poder Judiciário” [2].

Historicamente, o processo estrutural tem sua origem vinculada às *structural injunctions*, desenvolvidas para enfrentar violações estruturais de direitos fundamentais, como nos casos de segregação racial, sistema prisional e políticas públicas essenciais. Esses litígios evidenciaram a incapacidade das sentenças tradicionais de produzir mudanças reais e duradouras, impulsionando um modelo decisório baseado em planos de ação, acompanhamento judicial contínuo e diálogo institucional.

Nesse contexto, a doutrina e a jurisprudência brasileiras já reconhecem a incidência do processo estrutural, especialmente em políticas públicas sensíveis, como saúde, educação e meio ambiente, com decisões baseadas na elaboração de planos de ação, monitoramento contínuo e diálogo institucional. Trata-se de lógica decisória que supera a rigidez do processo clássico, privilegiando soluções dinâmicas e colaborativas para problemas de natureza coletiva e institucional.

Entre os principais autores brasileiros dedicados ao tema, Edilson Vitorelli destaca o processo estrutural como um instrumento capaz de transformar instituições e políticas públicas, diferenciando-o dos processos tradicionais pela sua flexibilidade e pela capacidade de lidar com violações que envolvem múltiplos atores sociais. Para ele, essa modalidade processual é adaptativa e dinâmica, visando promover mudanças profundas em estruturas estatais que violam direitos ou funcionam de forma ineficiente [3].

Segundo o autor, destacam-se três pilares centrais, quais sejam: (1) finalidade transformadora, voltada à reparação de estruturas geradoras de violações; (2) monitoramento contínuo pelo Judiciário, fiscalizando o cumprimento progressivo das medidas; e (3) participação coletiva no planejamento e execução das soluções.

Nesse aspecto, o juiz assume papel gerencial e ativo, coordenando etapas processuais, acompanhando resultados, revisitando decisões e construindo soluções articuladas com os atores envolvidos [4]. Seguindo essa lógica, a postura judicial deixa de ser estática e passa a ser dinâmica e colaborativa!

Todavia, não só Vitorelli, como outros juristas interessados, reconhecem que o processo estrutural enfrenta obstáculos relevantes para seu regular prosseguimento.



Entre eles, destacamos a sobrecarga ao Judiciário, fragilidade organizacional do Estado e resistência institucional de gestores públicos. Tais obstáculos decorrem da necessidade de monitoramento contínuo e tecnicamente qualificado, da insegurança gerada por ordens judiciais prolongadas e da aversão às intervenções externas em políticas internas.

À vista desse panorama, é possível refletir sobre a aplicação do processo estrutural à execução fiscal.

Embora tenha sido concebida como instrumento voltado à cobrança direta e individualizada de créditos públicos, a adoção exclusiva da execução fiscal como meio processual adequado para cobrança dos créditos tributários revela limitações significativas, como congestionamento da Justiça, morosidade extrema e baixa recuperação de valores.

A lógica estruturante surge, nesse contexto, como alternativa para aperfeiçoar a execução fiscal, ao tratar problemas de natureza sistêmica e promover reorganização institucional da cobrança tributária.

Diferentemente do modelo executivo tradicional, centrado em sentença única e definitiva, o processo estrutural admite flexibilização contínua e acompanhamento permanente das medidas implementadas. Na execução fiscal, essa dinâmica permitiria ao Judiciário fiscalizar e ajustar estratégias de recuperação ao longo do tempo, especialmente em ações envolvendo grandes devedores, cuja localização de bens, estrutura financeira e capacidade de pagamento exigem soluções personalizadas e reavaliadas periodicamente.

Além disso, o processo estrutural também se fundamenta na atuação conjunta de diferentes interessados, como órgãos administrativos, Ministério Público e entidades da sociedade civil, com vistas à elaboração de soluções viáveis e dinâmicas. Transportado para a execução fiscal, esse aspecto poderia materializar-se na cooperação entre Fazenda Pública, devedor e Judiciário, permitindo a construção de planos de pagamento mais eficientes.

Essa lógica aproxima o processo estrutural da transação tributária, justamente por exigir uma atuação cooperativa e dialógica entre múltiplos atores institucionais. Assim como no processo estrutural não se busca uma solução pontual e imediata, mas a reorganização gradual de uma realidade complexa, a transação tributária desloca a execução fiscal de um modelo puramente coercitivo para um espaço de construção negociada de soluções.

Nesse parâmetro, a administração fazendária, o contribuinte e o Poder Judiciário passam a desempenhar papéis complementares, como: (1) a administração tributária define métricas e limites legais; (2) o devedor expõe sua capacidade contributiva e as dificuldades econômicas enfrentadas; e (3) o Judiciário atua como garantidor da legalidade, da transparência e do equilíbrio da negociação.

Tal interação, à semelhança do que ocorre nos processos estruturais, viabiliza a formulação de planos de pagamento progressivos, realistas e passíveis de ajuste ao longo do tempo, capazes de conciliar o interesse arrecadatório do Estado com a preservação da atividade econômica do contribuinte.

Esse diálogo revela-se especialmente relevante em execuções fiscais de elevado valor ou que envolvam devedores de grande porte, nas quais a satisfação imediata do crédito se mostra inviável, mas pode ser alcançada por meio de parcelamentos, compensações ou outras medidas flexíveis.

Principais iniciativas

O modelo estruturante já é amplamente aplicado em litígios complexos de outros países, notadamente nos Estados Unidos, envolvendo reformas institucionais, e demonstra potencial para aprimorar a cobrança tributária de grandes devedores no Brasil.

Em solo nacional, precedentes estruturais do egrégio STF e de tribunais locais em áreas como saúde, educação e meio ambiente confirmam a efetividade de decisões monitoradas, progressivas e participativas, indicando serem insuficientes soluções judiciais isoladas em problemas estruturais. Transposto esse raciocínio para a execução fiscal, soluções estruturais, como planos adaptáveis e mecanismos de controle contínuo, podem elevar a recuperação de créditos públicos, reduzir o número de ações e permitir maior racionalidade na cobrança.

Contudo, a implementação do processo estrutural na execução fiscal enfrenta diversos obstáculos. O regime jurídico da Lei nº 6.830/80 é rígido e orientado para um modelo coercitivo e linear de cobrança, o que limita a adoção de negociações e adaptações inerentes ao processo estrutural. Soma-se a isso a cultura jurisdicional tradicional, marcada pela busca de decisões rápidas e definitivas, pouco compatível com monitoramento prolongado e atuação cooperativa entre os atores processuais.

Há, ainda, barreiras práticas, como: (1) a insuficiência de infraestrutura tecnológica e de capacitação especializada, para que o Judiciário acompanhe execuções de forma prolongada e detalhada; (2) a resistência de grandes devedores em cooperar; e (3) o risco de utilização do caráter flexível do modelo como instrumento de prolongamento artificial dos processos.

Experiências anteriores com processos estruturais em outras áreas, como saúde e educação, demonstram dificuldades de monitoramento e baixa eficácia diante da falta de recursos e resistência institucional. Esses elementos indicam que a adoção dessa abordagem na execução fiscal, embora promissora, exige mudanças estruturais e até culturais.

Nesse cenário, mudanças legislativas tornam-se imprescindíveis para viabilizar a adoção do processo estrutural na execução fiscal.

Reformas na LEF devem introduzir maior flexibilidade procedimental e fomentar mecanismos de desjudicialização, a exemplo da averbação pré-executória, mas sem perder de vista o seu principal fundamento: a satisfação do crédito tributário.

Oportunidade valiosa

Além disso, a lógica estruturante pode ser incorporada mediante criação de espaços de mediação fiscal, conciliando interesses entre Fazenda Pública e devedores. Fóruns de conciliação, supervisionados pelo Judiciário, poderiam discutir parcelamentos, planos de

quitação e medidas alternativas, garantindo maior efetividade e celeridade ao sistema

Assim, a análise da aplicação do processo estrutural à execução fiscal revela que, apesar dos desafios significativos, oferece uma oportunidade valiosa para reformar o modelo tradicional de cobrança de créditos públicos no Brasil.

Embora reais, as barreiras aqui apresentadas – como a rigidez do arcabouço jurídico, a cultura judiciária tradicional e as dificuldades práticas envolvendo a infraestrutura e a capacitação dos atores envolvidos – podem ser superadas, não se tratando de medidas utópicas.

O processo estrutural, marcado por monitoramento contínuo, participação multissetorial e soluções adaptativas, demonstra capacidade para superar deficiências sistêmicas e aprimorar o desempenho arrecadatário do Estado.

A experiência internacional, aliada ao avanço tecnológico e à incorporação de métodos consensuais, indica que reformas legislativas e aperfeiçoamento institucional podem construir modelo mais eficiente, equilibrado e democrático de execução fiscal. A adoção gradual dessa lógica decisória revela-se não apenas possível, mas necessária para garantir maior efetividade arrecadatória, fortalecimento das finanças públicas e melhoria da prestação jurisdicional.

Assim, com investimentos adequados em estrutura, capacitação e tecnologia, o Brasil pode avançar para um modelo executivo fiscal alinhado às demandas contemporâneas, transformando a cobrança estatal em sistema mais racional, colaborativo e eficaz.

Referências

CONRADO, Paulo César. *Processo Tributário*. 3ª edição – atualizada com base no novo acordo ortográfico. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do Processo e Tutela Jurisdicional*. São Paulo: Malheiros, 2017.

VITORELLI, Edilson. *Processos Estruturais: Técnicas de Tutela Coletiva para Transformações Institucionais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2020.

VITORELLI, Edilson. *O Papel do Judiciário na Implementação de Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

VITORELLI, Edilson. *Direitos Fundamentais e Processos Estruturais: Um Desafio para o Judiciário Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2018.

WATANABE, Kazuo. *O Processo Estrutural no Direito Brasileiro*. In: *Direito Processual Contemporâneo: Estudos em Homenagem a Cândido Dinamarco*. São Paulo: Malheiros, 2015.



- [1] CONRADO, Paulo César. *Processo Tributário. 3ª edição – atualizada com base no novo acordo ortográfico*. São Paulo: Quartier Latin, 2012, p 201.
- [2] JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 93.
- [3] VITORELLI, Edilson. *Processos Estruturais: Técnicas de Tutela Coletiva para Transformações Institucionais*, 2020, p. 39
- [4] VITORELLI, Edilson. *O Papel do Judiciário na Implementação de Direitos Fundamentais*, 2019, p. 92

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-jan-05/aplicacao-da-teoria-do-processo-estrutural-no-ambito-da-execucao-fiscal/>