

**DEVIDO PROCESSO LEGAL EXTRAJUDICIAL NA COBRANÇA DA DÍVIDA
ATIVA MUNICIPAL: GARANTIAS E LIMITES DA DESJUDICIALIZAÇÃO**

*Extrajudicial due process of law in the enforcement of Municipal Public claims: Guarantees
and limits of dejudicialization*

Juliana Alves de Carvalho¹

RESUMO

O artigo analisa a compatibilidade entre a desjudicialização da cobrança da dívida ativa municipal e a exigência de proteção procedimental ao administrado. Parte-se da transformação recente do modelo de recuperação do crédito público, marcada pela racionalização da execução fiscal e pela ampliação de instrumentos administrativos e extrajudiciais de cobrança. Formula-se o problema de saber em que medida essa migração pode ser legitimada sem converter a eficiência administrativa em redução de garantias. Sustenta-se a hipótese de que a cobrança extrajudicial somente se legitima quando estruturada por um devido processo legal extrajudicial adaptado às peculiaridades da relação fazendária, na qual o Município ocupa simultaneamente as posições de credor e autoridade pública. Adota-se abordagem qualitativa, com método hipotético-dedutivo e procedimento bibliográfico-documental, a partir de estudos sobre acesso à justiça, sistema multiportas, desjudicialização e atuação da Fazenda Pública, bem como de documentos institucionais sobre eficiência das execuções fiscais e gestão municipal da dívida ativa. Defende-se que a legitimidade da cobrança depende da articulação entre informação adequada, previsibilidade, possibilidade efetiva de revisão, participação compatível com os efeitos da medida, motivação, rastreabilidade e controle, segundo intensidade proporcional ao potencial gravoso da atuação estatal. Conclui-se que desjudicializar não significa retirar garantias, mas reorganizá-las de modo compatível com o espaço extrajudicial de recuperação do crédito público.

¹ Procuradora-Chefe do Serviço de Conciliação Tributária do Município de Diadema. Mestranda em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Professora Universitária. Email: juliana.a.carvalh@gmail.com.

Palavras-chave: dívida ativa municipal; desjudicialização; devido processo legal extrajudicial; cobrança administrativa; execução fiscal.

ABSTRACT

This article examines the compatibility between the dejudicialization of municipal public claim collection and the requirement of procedural protection for individuals subject to administrative enforcement. It starts from the recent transformation of the public claim recovery model, marked by the rationalization of judicial tax enforcement and the expansion of administrative and extrajudicial collection mechanisms. The central question is to what extent this shift may be legitimized without turning administrative efficiency into a reduction of procedural safeguards. The article argues that extrajudicial collection is legitimate only when structured by an extrajudicial due process framework adapted to the specific features of public enforcement, in which the municipality acts simultaneously as creditor and public authority. The study adopts a qualitative approach, a hypothetical-deductive method, and bibliographic and documentary research, drawing on scholarship concerning access to justice, the multi-door system, dejudicialization, and public enforcement, as well as institutional documents on tax enforcement efficiency and municipal public debt management. It argues that legitimate collection depends on the articulation of adequate information, procedural predictability, effective review, participation proportionate to the effects of the measure, reasoned decisions, traceability, and control, with safeguards varying according to the potentially burdensome effects of state action. It concludes that dejudicialization should not remove guarantees, but reorganize them according to the extrajudicial setting in which public claims are increasingly enforced.

Keywords: municipal public claims; dejudicialization; extrajudicial due process of law; administrative collection; tax enforcement.

1 INTRODUÇÃO

A recuperação de créditos públicos atravessa relevante transformação institucional no Brasil. O modelo historicamente centrado no ajuizamento da execução fiscal vem sendo progressivamente tensionado por uma lógica de gestão mais seletiva da dívida ativa, marcada

pela adoção de instrumentos administrativos e extrajudiciais de cobrança e pela utilização da via judicial de forma mais racional. A mudança não elimina a importância da execução fiscal, mas coloca em discussão sua utilização automática e indiferenciada diante de créditos com distintos valores, perfis de recuperabilidade e perspectivas concretas de satisfação.

Esse movimento ganhou especial intensidade a partir do julgamento do Tema 1.184 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal e da edição da Resolução CNJ nº 547/2024, que reforçaram a necessidade de tratamento racional e eficiente das execuções fiscais e de adoção prévia de providências administrativas antes do ajuizamento de novas ações. A cobrança do crédito público passa, assim, a ser compreendida dentro de uma sequência mais ampla de medidas, que pode envolver comunicação ao devedor, tentativa de regularização, protesto, utilização de cadastros, revisão administrativa, negociação e outros instrumentos capazes de anteceder ou, em determinadas hipóteses, substituir a judicialização.

Os dados recentes demonstram que não se trata de transformação apenas normativa. Relatório conjunto do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal aponta que, entre outubro de 2023 e julho de 2025, aproximadamente 13 milhões de execuções fiscais foram baixadas no país. No mesmo período, o estoque nacional caiu de cerca de 26,9 milhões de processos pendentes, em dezembro de 2023, para 17,8 milhões, em julho de 2025, enquanto o ajuizamento de novas execuções fiscais apresentou redução de 37% em 2024 em comparação com o ano anterior (Conselho Nacional de Justiça; Supremo Tribunal Federal, 2025). Paralelamente, observou-se fortalecimento de mecanismos extrajudiciais de recuperação do crédito, indicando mudança relevante na forma de atuação das Fazendas Públicas.

No âmbito municipal, essa inflexão assume contornos particulares. Os Municípios convivem com estruturas administrativas heterogêneas, diferentes níveis de atualização cadastral, distintas capacidades tecnológicas e variados graus de integração entre fiscalização, administração tributária, dívida ativa e procuradoria. Ao analisar as mudanças relacionadas à Resolução CNJ nº 547/2024, a Confederação Nacional de Municípios destacou justamente a necessidade de aperfeiçoamento da gestão administrativa dos créditos tributários e não tributários, com melhoria dos cadastros, modernização dos sistemas de informação e reorganização das estruturas de cobrança (Confederação Nacional de Municípios, 2025). A desjudicialização da recuperação do crédito, portanto, não se resume à substituição de um processo por outro instrumento, mas exige mudança na própria capacidade administrativa do ente credor.

Essa transformação apresenta vantagens relevantes. A adoção de mecanismos prévios pode reduzir custos, permitir tratamento mais adequado dos créditos, favorecer a correção de inconsistências e reservar a execução fiscal para hipóteses em que a tutela jurisdicional seja efetivamente necessária. A lógica multiportas contribui para essa compreensão ao afastar a ideia de que toda controvérsia deva receber resposta uniforme e ao exigir que o método utilizado seja adequado à natureza do conflito e às características da situação concreta (Alves, 2020). Na recuperação da dívida ativa, isso significa reconhecer que notificação, revisão, negociação, protesto e execução judicial possuem funções distintas e não devem ser utilizados de forma indiferenciada.

A expansão da cobrança administrativa e extrajudicial, contudo, suscita questão que não se resolve apenas pela demonstração de maior eficiência. A retirada de etapas relevantes da cobrança do ambiente judicial não elimina a assimetria existente entre Administração e administrado e tampouco autoriza a redução das garantias procedimentais. Ao contrário, quando o próprio ente público é titular do crédito, administra sua inscrição, seleciona os instrumentos de cobrança, aprecia pedidos de revisão e decide sobre determinadas formas de regularização, torna-se necessário indagar quais parâmetros devem estruturar essa atuação.

Surge, nesse ponto, o risco de que a desjudicialização represente apenas transferência da coerção estatal para fora do processo judicial. Medidas extrajudiciais podem ser mais céleres e menos custosas, mas também podem produzir efeitos relevantes sobre a esfera jurídica e econômica do administrado. A ausência de informação adequada, a dificuldade de apontar inconsistências, a inexistência de canais efetivos de revisão, a opacidade dos critérios de tratamento ou a adoção de decisões imotivadas podem transformar a eficiência administrativa em fundamento para procedimentos de baixa densidade garantística.

A questão relaciona-se à ampliação contemporânea do próprio conceito de acesso à justiça. A superação da identificação entre acesso à justiça e simples ingresso no Poder Judiciário permitiu reconhecer a legitimidade de múltiplos centros e métodos de tratamento dos conflitos. Todavia, como sustenta Hill (2021), a desjudicialização não pode importar em retrocesso garantístico, razão pela qual se mostra necessário construir a noção de devido processo legal extrajudicial. A autora identifica elementos relacionados à imparcialidade e independência, ao controle externo, à publicidade, à previsibilidade do procedimento e ao contraditório, demonstrando que a localização de determinada atividade fora dos tribunais não a dispensa de parâmetros mínimos de legitimidade.

A aplicação dessa formulação à cobrança da dívida ativa municipal apresenta desafio específico. Diferentemente da jurisdição, a Administração Pública não atua como terceiro neutro em relação ao crédito que cobra. O Município é simultaneamente credor e autoridade pública, o que impede a simples transposição do modelo judicial de imparcialidade. O devido processo extrajudicial fazendário precisa, portanto, ser adaptado às particularidades dessa relação, mediante mecanismos capazes de reduzir os riscos decorrentes da concentração de funções, permitir a correção de erros e assegurar controle efetivo da atuação administrativa.

Essa adaptação também exige reconhecer que as medidas extrajudiciais não possuem idêntica natureza nem produzem os mesmos efeitos. Uma comunicação informativa, um convite à regularização, o protesto de uma Certidão de Dívida Ativa e a utilização de mecanismos restritivos apresentam diferentes intensidades de intervenção sobre a esfera do administrado. Não parece adequado, por isso, exigir o mesmo grau de procedimento em todas as situações, mas tampouco admitir que a atuação extrajudicial esteja dispensada de garantias. A proteção deve ser organizada de forma compatível com a natureza e com o potencial gravoso da medida adotada.

A simples previsão normativa de providências administrativas também não resolve o problema. Eidt (2023) demonstra que a implementação da consensualidade na Administração Pública não decorre espontaneamente do texto legal, exigindo desenho procedimental, definição de competências, capacitação e construção institucional. Embora a cobrança extrajudicial não se confunda integralmente com os procedimentos consensuais analisados pela autora, a mesma premissa institucional se aplica: determinar que a Administração atue antes do ajuizamento não define, por si só, como essa atuação deve ser desenvolvida, quais possibilidades de revisão devem existir ou como os atos praticados serão motivados e controlados.

A partir dessas premissas, o presente artigo formula o seguinte problema de pesquisa: em que medida a desjudicialização da cobrança da dívida ativa municipal pode ser compatibilizada com um devido processo legal extrajudicial capaz de proteger o administrado sem comprometer a eficiência da recuperação do crédito público?

A hipótese sustentada é a de que a cobrança extrajudicial somente se legitima quando acompanhada de desenho procedimental capaz de tornar a atuação administrativa compreensível, previsível, revisável, motivada e sujeita a controle, com intensidade garantística compatível com a natureza e os efeitos das medidas adotadas. Nessa perspectiva, eficiência administrativa e proteção procedimental não constituem objetivos incompatíveis. Ao contrário,

mecanismos articulados de informação, participação, revisão e controle podem reduzir erros, favorecer regularizações e conferir maior legitimidade à atuação fazendária.

O objetivo geral é analisar a aplicabilidade da noção de devido processo legal extrajudicial à cobrança da dívida ativa municipal e identificar parâmetros procedimentais capazes de compatibilizar a desjudicialização fazendária com a eficiência administrativa e a proteção do administrado. Especificamente, pretende-se examinar a mudança do modelo centrado na execução fiscal para uma política de cobrança administrativa; identificar os limites da transposição do devido processo extrajudicial para a atuação fazendária; e analisar como mecanismos de informação, revisão, participação, motivação e controle podem articular-se na construção de uma cobrança extrajudicial legítima.

A metodologia adotada é qualitativa, com método hipotético-dedutivo e procedimento bibliográfico-documental. A pesquisa utiliza estudos sobre acesso à justiça, sistema multiportas, desjudicialização, devido processo legal extrajudicial e atuação da Fazenda Pública. Também são analisados documentos institucionais recentes relacionados à eficiência das execuções fiscais, à gestão municipal da dívida ativa e à ampliação dos instrumentos administrativos e extrajudiciais de cobrança.

O artigo está estruturado em três seções de desenvolvimento, além desta introdução e da conclusão. A primeira examina a desjudicialização da cobrança da dívida ativa municipal e a passagem da centralidade da execução fiscal para uma lógica de gestão administrativa do crédito. A segunda analisa a aplicação do devido processo legal extrajudicial à cobrança fazendária, com atenção às particularidades decorrentes da posição da Administração como credora e autoridade pública. A terceira discute os parâmetros procedimentais necessários para uma cobrança extrajudicial legítima e eficiente, enfatizando a articulação entre informação, previsibilidade, revisão, participação, motivação, rastreabilidade, adequação e controle.

2 A DESJUDICIALIZAÇÃO DA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA MUNICIPAL

A execução fiscal consolidou-se historicamente como principal instrumento de cobrança judicial dos créditos inscritos em dívida ativa. A lógica tradicional pressupunha que, frustrado o pagamento espontâneo, o ajuizamento da ação representaria o caminho natural para a satisfação do crédito público. Embora a via judicial permaneça legítima e necessária em inúmeras situações, sua utilização generalizada revelou limitações quando aplicada

indistintamente a créditos com diferentes valores, idades, perfis de devedores e perspectivas de recuperação.

O ajuizamento, por si só, não assegura a satisfação do crédito. A instauração da execução fiscal transfere a cobrança ao Poder Judiciário, mas não garante a localização do devedor, a existência de patrimônio penhorável ou a efetiva conversão da pretensão estatal em ingresso de receita. Quando utilizada de maneira automática, a execução pode perpetuar processos de baixa perspectiva de êxito e consumir recursos administrativos e judiciais desproporcionais ao resultado potencialmente alcançável.

Esse diagnóstico adquiriu especial relevância diante da dimensão assumida pelo contencioso fiscal brasileiro. O relatório conjunto do Conselho Nacional de Justiça e do Supremo Tribunal Federal registrou que, ao final de 2023, havia aproximadamente 27 milhões de execuções fiscais pendentes no país, correspondentes a parcela expressiva do acervo judicial nacional. O documento também apontou taxa de congestionamento superior a 87% e custo mínimo estimado de R\$ 9.277,00 por ação, evidenciando o impacto institucional da utilização massificada desse instrumento (Conselho Nacional de Justiça; Supremo Tribunal Federal, 2025).

A mudança observada nos anos seguintes indica uma inflexão relevante. Entre outubro de 2023 e julho de 2025, cerca de 13 milhões de execuções fiscais foram baixadas, enquanto o estoque nacional caiu de aproximadamente 26,9 milhões para 17,8 milhões de processos pendentes. O ajuizamento de novas execuções também apresentou redução significativa, com queda de 37% em 2024 em comparação com o ano anterior (Conselho Nacional de Justiça; Supremo Tribunal Federal, 2025). Esses dados não significam abandono da cobrança pública, mas demonstram a reorganização dos instrumentos utilizados para realizá-la.

O julgamento do Tema 1.184 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal e a edição da Resolução CNJ nº 547/2024 inserem-se nesse processo de racionalização. Ao reforçar a necessidade de providências administrativas anteriores ao ajuizamento e estabelecer parâmetros para o tratamento de execuções fiscais de baixo valor e reduzida utilidade, o novo cenário institucional afasta a compreensão da via judicial como resposta obrigatória e indistinta ao inadimplemento. A cobrança passa a exigir avaliação prévia sobre a adequação do instrumento utilizado.

A desjudicialização, nesse contexto, não deve ser compreendida apenas como extinção de processos existentes ou contenção de novos ajuizamentos. Seu alcance é mais amplo e envolve o deslocamento de etapas relevantes da recuperação do crédito para a esfera

administrativa e extrajudicial. Notificação, protesto, inscrição em cadastros de inadimplentes, comunicação eletrônica, revisão da dívida inscrita, negociação, parcelamento e transação passam a integrar um conjunto de medidas potencialmente articuladas antes da execução fiscal.

Essa lógica aparece de forma estruturada no Toolkit de Cobrança da Dívida Ativa elaborado pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. O documento organiza a recuperação do crédito como fluxo sequencial, envolvendo inscrição em dívida ativa, notificação inicial, mecanismos de garantia, revisão da dívida inscrita, Cadin, protesto, órgãos de proteção ao crédito, instrumentos de publicidade, averbação pré-executória, procedimentos administrativos de responsabilização, transação e, quando adequada, cobrança judicial (Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2026). A execução fiscal deixa, assim, de ocupar posição automática e passa a integrar um repertório mais amplo de instrumentos.

A adoção de critérios de recuperabilidade constitui elemento central dessa transformação. O mesmo documento diferencia créditos conforme suas perspectivas de cobrança, considerando elementos como existência de garantias, histórico de parcelamentos e pagamentos, situação do devedor e tempo de inscrição (Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 2026). A classificação permite selecionar estratégias distintas e evita que créditos substancialmente diferentes recebam tratamento uniforme.

No âmbito municipal, a mudança assume relevância particular. A Confederação Nacional de Municípios destaca que o novo cenário exige aperfeiçoamento da gestão administrativa dos créditos tributários e não tributários, melhoria dos cadastros, modernização dos sistemas de informação e reorganização das estruturas de cobrança (Confederação Nacional de Municípios, 2025). A entidade também aponta para a ampliação de mecanismos como protesto, comunicação com o devedor, negativação e transação, evidenciando que a redução da centralidade da execução fiscal pressupõe capacidade administrativa para atuar antes do processo judicial.

A desjudicialização, portanto, transfere aos Municípios responsabilidades que anteriormente podiam ser absorvidas pela rotina de encaminhamento massivo das Certidões de Dívida Ativa ao Judiciário. Se a cobrança deve ocorrer de maneira mais intensa na esfera administrativa, torna-se necessário estruturar fluxos, definir competências, integrar setores, atualizar informações e criar canais de interação com o administrado. A eficiência deixa de depender apenas da capacidade de ajuizar e passa a exigir capacidade de gerir o crédito.

Essa transformação apresenta vantagens relevantes. A atuação administrativa pode permitir comunicação mais rápida, correção precoce de inconsistências, redução de custos e

seleção de instrumentos conforme o perfil do crédito. Também pode favorecer soluções antes da constituição de um litígio judicial, especialmente quando o inadimplemento decorre de dificuldades temporárias, desconhecimento, erro cadastral ou controvérsia passível de revisão administrativa. Sob a perspectiva do sistema multiportas, a escolha do meio deve considerar as características concretas da controvérsia e a adequação da resposta institucional, em vez de pressupor a superioridade abstrata de uma única via (Alves, 2020).

Todavia, a transferência da cobrança para fora do Judiciário não é neutra do ponto de vista das garantias. Na execução fiscal, embora existam assimetrias próprias da relação fazendária, os atos de cobrança desenvolvem-se em ambiente jurisdicional submetido a regras processuais, controle judicial e possibilidades institucionalizadas de reação. Na esfera extrajudicial, parte dessas garantias não se reproduz automaticamente. Sua existência dependerá do desenho normativo e administrativo criado pelo próprio ente público.

Esse aspecto adquire maior relevância porque a Administração ocupa posição peculiar. O Município não é terceiro desinteressado em relação à dívida ativa. É titular do crédito e, simultaneamente, exerce competências públicas relacionadas à sua inscrição, gestão e cobrança. Pode selecionar medidas extrajudiciais, avaliar pedidos de revisão, estabelecer critérios de regularização e praticar atos capazes de produzir efeitos relevantes sobre a esfera jurídica e econômica do administrado. Há, portanto, concentração de posições que exige cautela procedimental.

A questão torna-se particularmente sensível diante da heterogeneidade municipal. A expansão de medidas extrajudiciais em ambientes marcados por cadastros desatualizados, baixa integração entre setores ou limitações tecnológicas pode aumentar o risco de cobranças dirigidas a sujeitos incorretos, manutenção de débitos já pagos, duplicidades, inconsistências cadastrais ou dificuldades de acesso a mecanismos de correção. A eficiência pretendida pela desjudicialização não elimina esses riscos e, em determinadas circunstâncias, pode ampliá-los caso a Administração disponha de instrumentos mais céleres de cobrança sem oferecer canais igualmente efetivos de revisão.

Por essa razão, não basta substituir o ajuizamento automático por uma sucessão automática de medidas extrajudiciais. A alteração do instrumento, isoladamente considerada, não assegura maior racionalidade. Um modelo em que notificação, protesto, negativação ou outras providências sejam aplicados de maneira massificada e sem possibilidades adequadas de informação e revisão pode reproduzir, fora dos tribunais, a mesma lógica indiferenciada que se pretende superar na execução fiscal.

A distinção relevante está, portanto, entre uma desjudicialização procedimentalmente qualificada e a simples externalização da coerção estatal. A primeira pressupõe que a Administração organize a recuperação do crédito mediante procedimentos transparentes, graduais, revisáveis e adequados às características do débito e do devedor. A segunda ocorre quando a pressão anteriormente exercida pelo processo judicial é apenas deslocada para mecanismos extrajudiciais, sem correspondente construção de garantias ao administrado.

A desjudicialização da cobrança da dívida ativa municipal deve ser compreendida, assim, como transformação institucional que envolve simultaneamente eficiência e legitimidade. A redução de processos e a ampliação da recuperação extrajudicial são resultados relevantes, mas insuficientes para avaliar a qualidade da política pública. Também é necessário examinar como os atos são praticados, quais informações são disponibilizadas, que possibilidades de revisão existem, como as decisões são motivadas e quais mecanismos de controle incidem sobre a atuação administrativa.

A questão central deixa, portanto, de ser apenas se a cobrança deve ocorrer judicial ou extrajudicialmente. Passa a ser necessário indagar como deve ser estruturada a atuação extrajudicial para que a busca por eficiência não resulte em simples deslocamento da coerção estatal para um ambiente de menor densidade procedimental. É nesse ponto que a noção de devido processo legal extrajudicial assume relevância para a cobrança fazendária.

3 O DEVIDO PROCESSO LEGAL EXTRAJUDICIAL APLICADO À COBRANÇA FAZENDÁRIA

A expansão dos mecanismos extrajudiciais de cobrança insere-se em movimento mais amplo de transformação do acesso à justiça. A compreensão contemporânea do tema já não permite identificar a realização da justiça exclusivamente com o ingresso no Poder Judiciário ou com a obtenção de uma sentença. A ampliação dos métodos de tratamento de conflitos reconhece que diferentes controvérsias podem exigir respostas institucionais distintas e que a adequação do procedimento constitui elemento relevante para a efetividade do sistema jurídico.

Essa compreensão encontra fundamento na evolução do próprio debate sobre acesso à justiça. Cappelletti e Garth (1988) demonstraram que a existência formal de tribunais não é suficiente para assegurar resultados individual e socialmente justos. Posteriormente, o desenvolvimento do sistema multiportas reforçou a necessidade de selecionar mecanismos conforme a natureza e as características do conflito, afastando a premissa de superioridade

abstrata da solução adjudicada. No âmbito da Fazenda Pública, Alves (2020) sustenta a possibilidade de utilização de diferentes métodos de tratamento de controvérsias, desde que observados pressupostos como previsão jurídica, competência, adequação e demonstração das vantagens decorrentes da escolha realizada.

O fortalecimento das vias extrajudiciais, entretanto, apresenta uma consequência que não pode ser ignorada. Se o acesso à justiça passa a ocorrer também fora dos tribunais, a proteção das pessoas envolvidas nesses procedimentos não pode depender exclusivamente das garantias tradicionalmente associadas ao processo judicial. A multiplicação de centros, métodos e autoridades responsáveis por resolver, administrar ou prevenir conflitos exige reflexão sobre os parâmetros mínimos de legitimidade aplicáveis aos espaços extrajudiciais.

É nesse contexto que Hill (2021) propõe a construção da noção de devido processo legal extrajudicial. A autora parte da premissa de que a desjudicialização não pode significar retrocesso garantístico e identifica elementos mínimos que devem acompanhar a realização da justiça para além dos tribunais, entre eles imparcialidade e independência, controle externo, publicidade, previsibilidade procedimental e contraditório. A contribuição permite compreender que a transferência de atividades para fora do Poder Judiciário não elimina a necessidade de limites, procedimentos e mecanismos de proteção.

A aplicação dessa formulação à cobrança da dívida ativa municipal, contudo, exige adaptação. A relação fazendária apresenta característica que a distingue de outros procedimentos extrajudiciais: a Administração Pública não atua como terceiro neutro encarregado de solucionar controvérsia entre sujeitos alheios. O Município é titular do crédito e, ao mesmo tempo, exerce competências públicas relacionadas à sua constituição, inscrição, gestão e cobrança. Essa sobreposição de posições impede a simples reprodução do modelo de imparcialidade próprio da jurisdição.

Não seria adequado exigir do ente municipal neutralidade em relação à satisfação de crédito público regularmente constituído. A Administração possui dever de cobrança e responsabilidade pela proteção do patrimônio público. Isso não significa, porém, que toda decisão adotada durante a fase extrajudicial possa ser orientada exclusivamente pelo interesse arrecadatório imediato. Alegações de pagamento, ilegitimidade, duplicidade, erro cadastral, suspensão da exigibilidade ou outras inconsistências demandam apreciação objetiva, fundamentada e sujeita a controle.

Para os fins deste estudo, propõe-se denominar essa exigência de imparcialidade funcional. A expressão não pretende equiparar a Administração ao juiz nem negar sua condição

de credora, mas designar o dever de organizar internamente a cobrança de modo que a apreciação de objeções e inconsistências não seja reduzida a simples confirmação automática da pretensão arrecadatória. A imparcialidade funcional exige definição prévia de competências, possibilidade efetiva de revisão, separação adequada entre determinadas funções quando necessária e decisões fundamentadas a partir dos elementos apresentados pelo administrado.

Essa formulação é particularmente relevante porque a concentração de funções pode gerar riscos específicos. O mesmo ente que administra o crédito pode praticar medidas de cobrança, receber alegações de erro e decidir sobre sua procedência. Em Municípios com estruturas reduzidas, essas atribuições podem inclusive estar concentradas em poucos setores ou agentes. O devido processo legal extrajudicial deve, portanto, oferecer mecanismos capazes de compensar essa assimetria institucional, sem exigir a reprodução integral da estrutura judicial.

A necessidade de adaptação também decorre do fato de que nem toda providência extrajudicial possui a mesma natureza ou produz os mesmos efeitos. Uma comunicação informativa, um convite à regularização, o protesto de uma Certidão de Dívida Ativa e a inscrição em cadastro restritivo não apresentam idêntico grau de impacto sobre a esfera jurídica e econômica do administrado. Consequentemente, não parece adequado submeter todas as medidas ao mesmo nível de exigência procedimental.

A partir dessa constatação, propõe-se uma lógica de proporcionalidade garantística: quanto mais intensa ou potencialmente gravosa for a medida extrajudicial, maior deve ser a densidade das garantias que a acompanham. Isso significa que o contraditório, a possibilidade de revisão, o dever de motivação e os mecanismos de controle podem assumir diferentes intensidades conforme a natureza do ato praticado e os efeitos produzidos. A adaptação das garantias não corresponde à sua eliminação, mas à adequação do procedimento à realidade concreta.

Essa compreensão aproxima-se da lógica multiportas, segundo a qual a resposta institucional deve ser selecionada conforme as características da controvérsia. Se diferentes conflitos exigem diferentes métodos, também os distintos instrumentos de cobrança podem justificar variadas configurações procedimentais. A adequação não se limita, portanto, à escolha entre execução fiscal, protesto, negociação ou outro mecanismo. Abrange igualmente a definição das garantias necessárias para legitimar cada forma de atuação administrativa.

O contraditório oferece exemplo importante. Não se sustenta que toda medida preliminar de cobrança deva ser antecedida por procedimento complexo ou por reprodução das

etapas próprias do processo judicial. Tal exigência poderia inviabilizar a própria eficiência buscada pela atuação extrajudicial. Contudo, contraditório adequado pressupõe, ao menos, que o administrado conheça de forma inteligível o débito e disponha de possibilidade real de apresentar alegações relevantes quando a cobrança estiver fundada em informação incorreta, quando houver controvérsia sobre a sujeição passiva ou quando a medida adotada produzir efeitos gravosos.

A previsibilidade procedimental também assume importância específica. O administrado deve ser capaz de compreender não apenas a existência do débito, mas as possíveis etapas da cobrança, as consequências do inadimplemento, os canais de regularização e as formas disponíveis de revisão. Procedimentos inteiramente dependentes de rotinas internas desconhecidas dificultam o exercício de direitos e ampliam a assimetria informacional entre Administração e administrado.

A publicidade, por sua vez, exige adaptação às peculiaridades da matéria fazendária e aos limites decorrentes do sigilo fiscal e da proteção de dados. O devido processo extrajudicial não pressupõe divulgação irrestrita de informações individuais, mas transparência quanto às regras gerais do procedimento, às autoridades competentes, aos critérios de tratamento, às etapas da cobrança e aos mecanismos de revisão. A existência de normas acessíveis e fluxos previsíveis reduz a opacidade administrativa sem comprometer informações juridicamente protegidas.

Também o controle permanece indispensável. A transferência de etapas da recuperação do crédito para a esfera extrajudicial não pode criar espaços imunes à fiscalização. Controle interno, atuação da advocacia pública, mecanismos administrativos de revisão, órgãos de controle externo e acesso ao Poder Judiciário continuam a exercer funções relevantes. A desjudicialização modifica o local em que parte da atuação estatal ocorre, mas não afasta a submissão da Administração à juridicidade.

Nesse aspecto, a contribuição de Eidt (2023) é especialmente útil ao demonstrar que a existência de autorização legal para métodos consensuais não produz espontaneamente procedimentos legítimos. A efetividade da atuação administrativa depende de desenho institucional, definição de competências, capacitação e construção de rotinas. Embora a cobrança extrajudicial não se confunda integralmente com os procedimentos consensuais analisados pela autora, a mesma premissa institucional se aplica: a determinação abstrata de atuação administrativa prévia não basta para assegurar qualidade, legitimidade ou proteção ao administrado.

A cobrança fazendária extrajudicial deve, assim, ser compreendida como espaço jurídico próprio, e não como simples etapa informal anterior ao processo. Quando a Administração notifica, analisa pedidos, revê inscrições, seleciona medidas, negocia condições ou pratica atos capazes de afetar a esfera econômica do administrado, desenvolve atividade submetida a parâmetros jurídicos e passível de controle. O fato de tais atos ocorrerem fora dos tribunais não reduz sua relevância institucional.

Essa compreensão também impede dois extremos. De um lado, evita que a desjudicialização seja tratada como ambiente de liberdade administrativa incompatível com garantias procedimentais. De outro, afasta a exigência de judicialização indireta do procedimento administrativo, como se toda cobrança extrajudicial tivesse de reproduzir integralmente formas, prazos e estruturas do processo judicial. O desafio está justamente em identificar um núcleo de proteção adequado às características da atuação administrativa.

O devido processo legal extrajudicial aplicado à cobrança fazendária não exige, portanto, reprodução integral do processo judicial. Exige que a Administração organize sua atuação de forma informada, previsível, revisável, motivada e controlável, considerando a intensidade das medidas adotadas e a peculiaridade de sua posição simultânea como credora e autoridade pública. A legitimidade da desjudicialização depende dessa adaptação.

Nessa perspectiva, a eficiência deixa de ser contraposta às garantias. Procedimentos claros podem reduzir cobranças indevidas; canais efetivos de revisão podem impedir protestos ou restrições fundados em erros; decisões motivadas favorecem o controle; registros íntegros permitem avaliar a atuação administrativa; e critérios objetivos reduzem tratamentos arbitrários. A proteção procedimental pode, portanto, contribuir para a própria qualidade da recuperação do crédito público.

A questão passa a ser quais garantias devem compor esse núcleo mínimo e como podem ser traduzidas para a realidade municipal sem inviabilizar a eficiência da cobrança. A partir das premissas desenvolvidas, a seção seguinte propõe parâmetros para uma atuação extrajudicial que combine informação, previsibilidade, revisão, contraditório adequado, motivação, rastreabilidade, objetividade e controle.

4 GARANTIAS MÍNIMAS PARA UMA COBRANÇA EXTRAJUDICIAL LEGÍTIMA E EFICIENTE

A aplicação do devido processo legal extrajudicial à cobrança da dívida ativa municipal exige a construção de parâmetros mínimos capazes de compatibilizar a eficiência administrativa com a proteção do administrado. Não se pretende estabelecer procedimento único ou rígido, tampouco reproduzir as formas do processo judicial. O objetivo é identificar condições procedimentais sem as quais a desjudicialização corre o risco de converter-se em simples deslocamento da coerção estatal para um espaço de menor densidade garantística.

Nesse contexto, a legitimidade da cobrança começa pela qualidade da informação disponibilizada ao administrado. O destinatário da medida deve ser capaz de compreender a origem do débito, seu fundamento, o período de referência, o valor exigido, as consequências do inadimplemento e as alternativas existentes para regularização ou revisão. A mera indicação de número de inscrição, código interno ou referência genérica à dívida não satisfaz essa exigência quando impede a identificação concreta da obrigação cobrada. A informação precisa ser suficientemente clara para permitir que o administrado compreenda a pretensão estatal e avalie se deve pagar, regularizar ou questionar a cobrança.

A preocupação com a inteligibilidade assume relevância especial no âmbito municipal, em que a dívida ativa pode reunir créditos de natureza tributária e não tributária e alcançar sujeitos com diferentes níveis de familiaridade com a linguagem fazendária. Uma política extrajudicial orientada por resultados não pode pressupor conhecimento técnico do administrado. A comunicação clara, nesse sentido, não representa mera simplificação formal, mas condição para que a própria cobrança seja mais eficiente e para que eventuais inconsistências sejam identificadas antes da adoção de medidas mais gravosas.

A informação adequada deve ser acompanhada de previsibilidade procedimental. O administrado precisa conhecer, ao menos em seus contornos essenciais, os possíveis desdobramentos da cobrança, os canais disponíveis para atendimento e revisão, as consequências da ausência de regularização e as hipóteses em que poderão ser adotadas medidas mais intensas. A Administração não está obrigada a seguir sequência absolutamente rígida em todos os casos, pois a própria lógica de adequação exige respostas distintas para créditos diferentes. Contudo, flexibilidade não pode significar opacidade.

A existência de regras gerais acessíveis, competências definidas e fluxos minimamente identificáveis reduz a assimetria informacional entre Administração e administrado e permite que a atuação estatal seja posteriormente controlada. O problema não está na diferenciação de estratégias, mas na impossibilidade de compreender por que determinada medida foi adotada, por quem foi decidida e quais mecanismos existem para questioná-la.

Nesse desenho, ganha centralidade a possibilidade efetiva de revisão da dívida. A expansão dos mecanismos extrajudiciais tende a aumentar a velocidade da cobrança e, justamente por isso, deve ser acompanhada de canais capazes de corrigir erros com rapidez equivalente. Alegações de pagamento já realizado, ilegitimidade, duplicidade, erro cadastral, suspensão da exigibilidade ou inconsistência material não podem ser tratadas como obstáculos laterais à arrecadação. São questões que atingem a própria legitimidade da pretensão estatal.

A revisão administrativa precisa, portanto, ser real e não meramente aparente. Deve haver autoridade competente para apreciar as alegações, procedimento minimamente compreensível e resposta capaz de produzir efeitos sobre a continuidade da cobrança quando identificada irregularidade relevante. A eficiência não pode funcionar em uma única direção, acelerando a exigência do crédito sem assegurar instrumentos igualmente efetivos para a correção de falhas.

É nesse ponto que o contraditório assume configuração própria na esfera extrajudicial. Não se sustenta que toda comunicação ou medida preliminar deva ser precedida por procedimento complexo ou por reprodução das etapas do processo judicial. A intensidade da participação do administrado deve guardar relação com a natureza e os efeitos da atuação estatal. Medidas essencialmente informativas admitem menor densidade procedimental, enquanto providências capazes de produzir consequências econômicas ou jurídicas mais intensas exigem maiores possibilidades de conhecimento, reação e revisão.

A proporcionalidade garantística proposta neste estudo busca justamente explicar essa gradação. Quanto mais gravosa for a medida adotada, maior deve ser a densidade das garantias que a acompanham. A adaptação do contraditório, do dever de motivação e dos mecanismos de controle não corresponde à redução da proteção, mas à sua adequação ao tipo de atuação administrativa desenvolvida.

Essa lógica também reforça a importância da motivação. Quando a Administração rejeita pedido de revisão, mantém determinada medida ou se recusa a corrigir inconsistência apontada pelo administrado, deve apresentar razões verificáveis. A motivação permite compreender a decisão, possibilita controle posterior e reduz o risco de respostas automáticas produzidas por rotinas massificadas. Em políticas de cobrança de grande escala, esse cuidado é particularmente importante, pois a padronização administrativa não pode substituir a apreciação efetiva das situações que demandem análise individualizada.

A necessidade de controle pressupõe, ainda, rastreabilidade dos atos praticados. Notificações, tentativas de comunicação, pedidos de revisão, decisões, alterações cadastrais e

medidas extrajudiciais relevantes devem integrar histórico administrativo capaz de reconstruir a sequência da cobrança. A documentação adequada protege o administrado, mas também a própria Fazenda Pública, pois facilita auditorias, permite identificar falhas recorrentes e produz dados para avaliação da política de recuperação de créditos.

A rastreabilidade relaciona-se diretamente à objetividade dos critérios de tratamento. A Administração pode diferenciar créditos segundo valor, idade, recuperabilidade, existência de garantias, histórico de pagamento ou outros elementos juridicamente relevantes. A seletividade não é incompatível com a isonomia; ao contrário, pode impedir que situações distintas recebam resposta artificialmente uniforme. O que se exige é que essa diferenciação seja fundada em critérios identificáveis, juridicamente justificáveis e passíveis de controle.

Essa preocupação é especialmente importante porque a desjudicialização amplia o espaço de decisão administrativa sobre quais instrumentos utilizar e em que momento empregá-los. A gestão estratégica da dívida ativa não deve significar liberdade irrestrita para tratamentos casuísticos. Quanto maior a possibilidade de selecionar medidas, maior a necessidade de justificar os critérios que orientam essa seleção.

A adequação da resposta também exige relação de proporcionalidade entre o instrumento utilizado e o perfil do crédito. Nem toda inscrição em dívida ativa demanda a mesma intensidade de atuação estatal. Valor, tempo de inscrição, recuperabilidade, existência de controvérsia, comportamento do devedor e custo administrativo são elementos que podem influenciar a escolha do mecanismo. Sob essa perspectiva, a cobrança extrajudicial legítima não é aquela que utiliza todos os instrumentos disponíveis, mas a que seleciona a medida adequada à situação concreta.

Essa compreensão impede que a multiplicação dos mecanismos extrajudiciais produza apenas novo automatismo. Substituir o ajuizamento indistinto por protesto indistinto, negativação automática ou sucessão invariável de medidas não representa verdadeira mudança de paradigma. A lógica multiportas pressupõe adequação e, no campo fazendário, adequação significa também reconhecer que instrumentos distintos possuem custos, efeitos e intensidades diferentes.

Todo esse desenho depende, por fim, da existência de mecanismos de controle. A transferência da cobrança para fora do Judiciário não pode criar espaços de imunidade administrativa. A atuação extrajudicial permanece submetida à juridicidade e deve admitir fiscalização interna, participação da advocacia pública, mecanismos administrativos de revisão, controle externo e acesso à jurisdição quando necessário.

O controle não deve incidir apenas sobre cobranças individualmente consideradas. Também a política pública precisa ser avaliada quanto à transparência de seus critérios, aos resultados produzidos, à incidência de erros, à efetividade dos canais de revisão e à eventual concentração excessiva de funções. A desjudicialização procedimentalmente qualificada exige que a Administração seja capaz não apenas de cobrar, mas também de examinar criticamente a forma como cobra.

A preservação do acesso ao Poder Judiciário integra essa arquitetura. O fortalecimento dos mecanismos administrativos deve reduzir a necessidade de judicialização, e não criar barreiras indevidas ao controle de ilegalidades. A jurisdição permanece disponível quando os instrumentos internos se revelarem insuficientes ou quando houver lesão ou ameaça a direito, funcionando como garantia última de controle da atuação estatal.

Essas dimensões formam um núcleo interdependente. Informação sem possibilidade de revisão pode tornar-se mera formalidade; revisão sem motivação dificulta o controle; critérios de tratamento sem transparência podem produzir arbitrariedade; medidas céleres sem rastreabilidade impedem a reconstrução dos atos praticados. A legitimidade do procedimento decorre, portanto, menos da presença isolada de uma garantia do que da articulação entre mecanismos capazes de tornar a cobrança compreensível, revisável e controlável.

A heterogeneidade dos Municípios não afasta essa exigência. Diferenças de porte, tecnologia, capacidade cadastral e organização administrativa tornam inviável um modelo único, mas não eliminam a necessidade de proteção mínima. Ao contrário, contextos institucionais mais frágeis podem ampliar os riscos decorrentes de registros incorretos, baixa integração entre setores ou dificuldade de acesso a canais de correção, tornando ainda mais importante a existência de fluxos claros e competências definidas.

A desjudicialização procedimentalmente qualificada representa, assim, alternativa tanto ao ajuizamento automático quanto à aplicação automática de mecanismos extrajudiciais. Seu pressuposto é que a Administração organize a recuperação do crédito de maneira seletiva, gradual e controlável, reconhecendo sua condição de credora sem ignorar os deveres decorrentes de sua posição como autoridade pública.

Sob essa perspectiva, eficiência e garantias deixam de aparecer como valores contrapostos. Informação adequada pode favorecer regularizações espontâneas; mecanismos efetivos de revisão podem impedir cobranças indevidas; decisões motivadas fortalecem o controle; registros íntegros aperfeiçoam a gestão; critérios objetivos reduzem arbitrariedades;

e a adequação da medida evita custos e restrições desnecessários. A proteção procedimental pode contribuir, portanto, para a própria qualidade da recuperação do crédito público.

A legitimidade da cobrança extrajudicial municipal depende, em última análise, menos da quantidade de instrumentos disponíveis do que da forma como são utilizados. A desjudicialização somente representará verdadeira mudança de paradigma quando a redução da centralidade do processo judicial vier acompanhada de procedimentos administrativos suficientemente claros, revisáveis e controláveis para conciliar eficiência da cobrança e proteção do administrado.

5 CONCLUSÃO

A transformação do modelo de recuperação de créditos públicos evidencia que a execução fiscal, embora permaneça instrumento legítimo e necessário, já não pode ser compreendida como resposta automática e indiferenciada ao inadimplemento. A redução do acervo de execuções, a exigência de providências administrativas prévias e a ampliação de instrumentos extrajudiciais demonstram que a cobrança da dívida ativa passa por processo de reorganização institucional, no qual a atuação administrativa assume papel cada vez mais relevante.

O presente artigo partiu do problema de saber em que medida a desjudicialização da cobrança da dívida ativa municipal pode ser compatibilizada com um devido processo legal extrajudicial capaz de assegurar garantias mínimas ao administrado sem comprometer a eficiência da recuperação do crédito público. A análise desenvolvida corrobora a hipótese de que essa compatibilização é possível, desde que a transferência de etapas relevantes da cobrança para fora do Judiciário seja acompanhada de desenho procedimental apto a tornar a atuação administrativa compreensível, previsível, revisável, motivada e sujeita a controle.

A desjudicialização, portanto, não se legitima apenas pela redução do número de processos ou pela perspectiva de incremento arrecadatório. Esses resultados são relevantes, mas insuficientes. A retirada da cobrança do ambiente judicial não elimina a assimetria entre Administração e administrado e pode, inclusive, intensificá-la quando o ente público acumula as posições de credor e autoridade responsável pela gestão dos mecanismos de cobrança. Por essa razão, a eficiência administrativa não pode funcionar em uma única direção, acelerando a exigência do crédito sem assegurar possibilidades efetivas de compreensão, reação e correção.

A aplicação do devido processo legal extrajudicial à cobrança fazendária exige, contudo, adaptação às particularidades da relação administrativa. Não se pretende transformar o Município em terceiro neutro em relação ao crédito que lhe pertence, nem reproduzir integralmente as estruturas do processo judicial. A proposta de imparcialidade funcional busca justamente reconhecer essa especificidade: embora a Administração possua dever de cobrança, deve organizar a apreciação de alegações, inconsistências e pedidos de revisão de forma objetiva, fundamentada e controlável, evitando que toda atuação administrativa seja reduzida à confirmação automática da pretensão arrecadatória.

Do mesmo modo, a proporcionalidade garantística permite afastar tanto a ausência de proteção quanto a reprodução indiscriminada do processo judicial na esfera administrativa. Diferentes medidas extrajudiciais produzem diferentes intensidades de efeitos e, por isso, podem exigir distintos graus de informação, participação, revisão e controle. Quanto mais gravosa a providência adotada, maior deve ser a densidade das garantias que a acompanham. Essa gradação permite compatibilizar eficiência e proteção procedimental sem descaracterizar a natureza administrativa da cobrança.

A análise também demonstrou que as garantias procedimentais não devem ser compreendidas de forma isolada ou meramente formal. Informação sem possibilidade efetiva de revisão pode tornar-se insuficiente; revisão sem motivação dificulta o controle; critérios de tratamento sem transparência ampliam o risco de arbitrariedade; e medidas céleres sem rastreabilidade impedem a reconstrução dos atos praticados. A legitimidade da cobrança extrajudicial decorre, portanto, da articulação entre mecanismos capazes de tornar a atuação estatal inteligível, corrigível e controlável.

A realidade municipal reforça a importância dessa compreensão. Diferenças de porte, tecnologia, capacidade cadastral e integração institucional impedem soluções homogêneas, mas não afastam a necessidade de proteção mínima ao administrado. Ao contrário, contextos de maior fragilidade administrativa podem ampliar os riscos decorrentes de cobranças indevidas, registros incorretos ou dificuldade de acesso a canais de correção. A modernização da cobrança deve, assim, ser acompanhada da modernização das garantias e dos mecanismos de controle.

Nesse cenário, a desjudicialização procedimentalmente qualificada representa caminho capaz de conciliar racionalidade administrativa e proteção jurídica. Seu pressuposto é que a substituição ou antecedência da via judicial por mecanismos extrajudiciais não produza simples externalização da coerção estatal. Substituir o ajuizamento automático por protesto automático,

negativação indiscriminada ou sucessão invariável de medidas não altera verdadeiramente o paradigma da cobrança; apenas desloca seus instrumentos.

A eficiência e as garantias, sob essa perspectiva, deixam de aparecer como valores contrapostos. Informação adequada pode favorecer regularizações espontâneas; mecanismos efetivos de revisão podem impedir cobranças indevidas; decisões motivadas fortalecem o controle; registros íntegros aperfeiçoam a gestão; critérios objetivos reduzem arbitrariedades; e a adequação da medida evita custos e restrições desnecessários. A proteção procedimental pode contribuir, portanto, para a própria qualidade da recuperação do crédito público.

O desafio contemporâneo consiste em construir, fora dos tribunais, procedimentos suficientemente claros, revisáveis e controláveis para que a recuperação do crédito público ocorra com eficiência e legitimidade. Desjudicializar, nessa perspectiva, não significa retirar garantias, mas reorganizá-las de modo compatível com o novo espaço institucional em que a cobrança passa a ocorrer. A qualidade dessa transformação será medida não apenas pela redução das execuções fiscais ou pelo aumento da arrecadação, mas também pela capacidade da Administração de cobrar com racionalidade, corrigir seus próprios erros e preservar a juridicidade de sua atuação.

REFERÊNCIAS

ALVES, Marcus Vinicius Armani. **A Fazenda Pública no sistema multiportas: perspectivas a partir do contencioso do Estado de São Paulo**. 2020. 303 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 1.355.208/SC. Tema 1.184 da repercussão geral**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Tribunal Pleno, julgado em 19 dez. 2023. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2023.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **As mudanças na Resolução 547/2024 e a necessidade de se aperfeiçoar a gestão administrativa dos créditos tributários e não tributários nos Municípios**. Nota Técnica n. 2/2025. Brasília, DF: CNM, mar. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 547, de 22 de fevereiro de 2024**. Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do Tema 1.184 da repercussão geral pelo STF. Brasília, DF: CNJ, 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Eficiência judicial: os impactos das extinções de execuções fiscais de baixo valor**. Brasília, DF: CNJ, 2025.

EIDT, Elisa Berton. **Autocomposição na Administração Pública: o desenvolvimento da consensualidade por meio das câmaras administrativas de prevenção e resolução de conflitos**. 2023. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

HILL, Flávia Pereira. **Desjudicialização e acesso à justiça além dos tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, Rio de Janeiro, ano 15, v. 22, n. 1, p. 379-408, jan./abr. 2021.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Cobrança da dívida ativa 2026: instrumentos de cobrança extrajudicial e judicial**. São Paulo: PGE-SP, 2026.