

A (im)pertinência do valor do crédito e do prévio protesto do título para a caracterização do interesse de agir na execução fiscal

Silas Dias de Oliveira Filho

Juiz de Direito.

Doutorando em Direito Processual Civil (USP). Mestre em Direito Processual Civil (USP). Especialista em Direito Notarial e Registral (Anhanguera-UNIDERP). Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil (Damásio).

1 Introdução

O acesso à Justiça é garantia prevista no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual não se pode afastar da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Contudo, a indigitada garantia não se satisfaz com o mero ingresso formal perante os órgãos jurisdicionais, exigindo que o Estado forneça meios adequados à solução das variadas espécies de conflitos de interesses que surgem no seio da sociedade, a qual deve, ainda, como expressão da própria cidadania, ser orientada com vistas à aquisição de uma consciência jurídica acerca de seus direitos e deveres.¹

Trata-se, assim, da ideia de acesso à ordem jurídica justa,² que não se reduz à utilização do instrumento estatal adjudicatório, abrangendo, também, outros meios de resolução de conflitos, os quais, juntos, compõem um sistema judicial de proteção a direitos.

Não obstante, é notória a predileção pela solução imposta pelo Poder Judiciário, o qual, por sua vez, demonstrou não ser capaz de atender à enorme e crescente demanda que lhe vem sendo apresentada, diante das limitações orçamentárias, materiais e humanas, culminando na prestação de um serviço público moroso e assaz ineficiente.³

Diante disso, constata-se que o processo judicial não é suficiente para, por si só, atender à garantia constitucional em tela, mostrando-se, por vezes, inadequado ao

¹ A ampliação da noção do direito de acesso à Justiça foi fenômeno mundial, observado a partir dos anos 1970, cuja principal expressão foi o Projeto Florença, promovido na Itália, por Mauro Cappelletti, e que culminou com a publicação de diversos volumes relativos ao indigitado tema (GALANTER, 2010, p. 116) e o desenvolvimento das ideias em torno das respectivas "ondas renovatórias" (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 31-73).

² Na precisa definição de Watanabe, talvez o jurista que mais tenha contribuído para o desenvolvimento e a evolução do tema no Brasil, "no conceito atualizado, o acesso à justiça constitui, em nossa avaliação, muito mais acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que assiste a todos os jurisdicionados o direito de ser atendido pelo Sistema de Justiça, na acepção ampla que abranja não somente os órgãos do Poder Judiciário preordenados à solução adjudicada dos conflitos de interesses, como também a todos os órgãos, públicos e privados, dedicados à solução adequada dos conflitos de interesses, seja pelo critério da adjudicação da solução por um terceiro, seja pelos mecanismos consensuais, em especial a negociação, a conciliação e a mediação, e significa, ainda, direito de acesso à informação e orientação, não unicamente em relação a um conflito de interesses, como também a problemas jurídicos que estejam impedindo o pleno exercício da cidadania, mesmo que não configurem um conflito de interesses com um terceiro" (WATANABE, 2019, p. 121).

³ Essa observação não é inédita. Ao contrário, vem sendo feita pela ciência processual há décadas (PASSOS, 1985, p. 87; ver também MOREIRA, 1997, p. 47).

desempenho desse mister, quer pela própria natureza do litígio, quer pela existência de meios mais ágeis e com aptidão para viabilizar o alcance dos mesmos fins.

Verifica-se, ademais, que, diante da finitude dos recursos estatais, é imprescindível a adoção de plano ou programa de ação, visando estruturar racionalmente o sistema de justiça, evitando redundâncias e alocando, da forma mais eficiente possível, os elementos que o compõem.⁴

É necessário identificar as situações para as quais os meios de solução extrajudiciais são mais adequados que o processo judicial, permitindo que o instrumento estatal seja dedicado apenas aos casos em que a intervenção do Poder Judiciário se mostra, efetivamente, imprescindível.

Dessa forma, ao serem direcionados para tratamento pelo meio mais adequado à sua natureza, tanto os litígios que comportam resolução extrajudicial quanto aqueles que exigem manifestação de órgãos jurisdicionais seriam solucionados de forma mais célere e efetiva, concretizando a garantia constitucional de acesso à ordem jurídica justa.

Nesse contexto, questiona-se se, no âmbito da execução fiscal, seria possível utilizar o valor do crédito tributário e o prévio protesto da Certidão de Dívida Ativa como critérios válidos para a estruturação racional do acesso à Justiça, tendo como base a categoria do interesse de agir, como uma das condições da ação executiva.

Justifica-se o recorte proposto em razão do expressivo número de execuções fiscais que se encontram em trâmite no Poder Judiciário, sem que os respectivos indicadores demonstrem o resultado positivo de seu manejo,⁵ situação que vem sendo objeto de ponderação,⁶ inclusive por parte dos órgãos responsáveis pela cobrança dos créditos.⁷

⁴ Reconhecendo a necessidade de desenvolver e implantar uma política pública apta a viabilizar a concretização do acesso à ordem jurídica justa, o Conselho Nacional de Justiça, no exercício de suas atribuições constitucionais (art. 103-B, § 4º, I e II, da Constituição Federal), editou a Resolução nº 125/2010, estabelecendo a "Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário", a qual fixou diretrizes e instrumentos que, posteriormente, foram incorporados pelo Código de Processo Civil de 2015 (art. 3º, *caput* e §§ 2º e 3º; art. 165, *caput* e § 1º) e pela Lei nº 13.140/2015 (art. 24), que dispôs sobre o marco regulatório da mediação (WATANABE, 2019, p. 111-112).

⁵ De acordo com o CNJ, no final de 2017, o Poder Judiciário contava com um acervo de mais de 80 milhões de processos, dos quais 53% se encontravam em fase de execução. Entre os processos de execução, os executivos fiscais respondiam por 74% do quantitativo, o que, com utilização de matemática básica, conduz à conclusão de haver mais de 31 milhões de processos envolvendo execuções fiscais em andamento no Judiciário. Relewa notar que, nesse nicho, a taxa de congestionamento (indicador que "mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano") apresentava-se na ordem de quase 92%. O problema é tão crítico, que, ainda que não fossem ajuizadas novas ações, o Poder Judiciário consumiria 11 anos para "liquidar o acervo existente" (BRASIL, 2018, p. 90, 121, 125-128).

⁶ Provocado pelo CNJ, o IPEA, em 2011, realizou um estudo econômico acerca das execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, chegando a conclusões bastante eloquentes: (i) o custo unitário de uma execução fiscal é de R\$5.606,67 (cinco mil seiscentos e seis reais e sete centavos); (ii) o tempo médio de processamento de uma execução fiscal é de 9 anos, 9 meses e 16 dias; (iii) a probabilidade de recuperação integral do crédito é de 25,7%. Com isso, identificou-se que somente a cobrança judicial dos executivos com valor superior a R\$21.731,45 (vinte e um mil setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos) seria economicamente viável (BRASIL, 2011, p. 16-17).

⁷ A título de exemplo, podem ser citadas três importantes portarias editadas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, tendentes a imprimir maior economicidade e racionalidade à cobrança da dívida ativa da União. Primeiramente, a Portaria nº 75/2012, que determinou o não ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de créditos com valor inferior a R\$20.000,00 (vinte mil reais) (art. 1º, II). A segunda delas, Portaria nº 396/2016, criou o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos (RDCC), prevendo, entre outras medidas, o encaminhamento das Certidões de Dívida Ativa para protesto por falta de pagamento (art. 10). A última, Portaria nº

2 Valor do crédito tributário e interesse de agir

Os créditos – tributários e não tributários – da Fazenda Pública não quitados a tempo e modo pelo devedor deverão ser inscritos em Dívida Ativa, nos termos do art. 39 da Lei nº 4.320/64, com redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.735/79.

Constituída a Dívida Ativa da Fazenda Pública, a cobrança judicial será promovida por meio da execução fiscal, instrumento processual desenhado à luz das especificidades do direito material a que visa tutelar, consoante se depreende dos arts. 1º e 2º, ambos da Lei nº 6.830/80.

Naquele momento histórico, aparentemente, a preocupação com aspectos relacionados à efetividade da cobrança ainda era um tanto quanto incipiente, uma vez que não houve distinção relevante de tratamento fundada no montante da Dívida Ativa,⁸ nem o estabelecimento de meios mais adequados ao desempenho dessa tarefa.⁹

Ao contrário, a princípio, foi expressamente previsto que “qualquer valor” poderá ser considerado Dívida Ativa (art. 2º, § 1º, da Lei nº 6.830/80) e, conseqüentemente, objeto de execução fiscal (art. 1º da Lei nº 6.830/80).

Não obstante a concepção então vigente encontrasse respaldo nos princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público – que caracterizam o regime jurídico de direito público (MELLO, 2010, p. 54-55) –, com o amadurecimento da práxis, passou-se a considerar relevante uma análise mais completa do fenômeno.

Percebeu-se que a obrigatoriedade da cobrança judicial de qualquer crédito, sem prévio juízo quanto à viabilidade econômica de sua recuperação, poderia, paradoxalmente, vulnerar o próprio interesse público, que deve ser perseguido e protegido pela Administração.

Ora, ao se pensar em economicidade e racionalidade, a primeira e mais óbvia ideia que aflora é buscar definir um critério para aferição da viabilidade de uma cobrança a partir de cotejo entre o valor do crédito e os custos necessários para a promoção de sua recuperação.

33/2018, regulamentou os arts. 20-B e 20-C, ambos da Lei nº 10.522/2002 (incluídos por força da Lei nº 13.606/2018), autorizando o protesto da CDA, a inscrição em órgãos de proteção ao crédito e a averbação pré-executória (art. 7º, I a III).

⁸ A única distinção empreendida pela LEF, com fulcro no valor do crédito, foi a previsão de cabimento de recurso diferenciado, sem direito a duplo grau de jurisdição, para aquelas execuções com valor inferior a 50 Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional – ORTN (art. 34 da Lei nº 6.830/80).

⁹ Somente com a Lei nº 7.799/1989, foi criada margem para uma abordagem da questão sob o viés econômico. Previu-se, no parágrafo único do art. 65 do referido diploma: “O Ministro da Fazenda poderá dispensar a constituição de créditos tributários, a inscrição ou ajuizamento, bem assim determinar o cancelamento, de débito de qualquer natureza, para com a Fazenda Nacional, observados os critérios de custos de administração e cobrança.”

Se os custos para a cobrança superarem o próprio valor do crédito, não faz sentido insistir na medida, sob pena de, inexoravelmente, intensificar-se, ainda mais, o prejuízo.

Obedecendo a essa lógica, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, de forma expressa, que o “cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança não caracteriza renúncia de receita” (art. 13, § 3º, II, da LC nº 101/2000).

Assim, ciente dessa evidente realidade, o legislador autorizou o gestor público a deixar de promover a recuperação de crédito em tal situação, sem que incorra no risco de prática de ato de improbidade administrativa por lesão ao erário no que tange a eventual negligência na arrecadação tributária (art. 10, X, da Lei nº 8.492/92).

Ainda nesse contexto, no âmbito da União, é de se destacar o estudo de viabilidade econômica realizado pelo IPEA, em 2011, por provocação do Conselho Nacional de Justiça. Analisando dados referentes ao ano de 2010, a fundação pública constatou que o valor a partir do qual se torna economicamente viável o ajuizamento de uma execução fiscal é de R\$21.731,45 (vinte e um mil setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos). Trata-se do *breaking even point*, significando que, para valores abaixo desse patamar, mostra-se altamente improvável que a Fazenda Pública consiga recuperar valor superior ou, ao menos, igual ao custo do processo judicial executivo fiscal (BRASIL, 2011, p. 16).

Diante das conclusões alcançadas pelo Instituto de Pesquisa e acatando a sugestão apresentada na citada nota técnica, o Ministério da Fazenda editou a Portaria nº 75/2012, ampliando o piso para ajuizamento de execuções fiscais, de R\$10.000,00 (dez mil reais) para R\$20.000,00 (vinte mil reais) (art. 1º, II), salvo se, de forma motivada, o procurador fazendário justificar a existência de elementos objetivos que, concretamente, indiquem “elevado potencial de recuperabilidade do crédito” (art. 1º, § 6º).

Essa postura da Fazenda Nacional,¹⁰ longe de significar indevida disposição do interesse público, representa, em último grau, sua preservação, uma vez que poupa o erário de gastos inúteis com processos judiciais fadados ao fracasso. Assim, a análise econômica do fenômeno permite a concentração de esforços naqueles créditos com maior probabilidade de recuperação, conferindo racionalidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF) à atividade em tela (SEIXAS, 2015, p. 285-306).

¹⁰ Nesse ponto, importante mencionar que a Fazenda Nacional vem, há bastante tempo, buscando conferir maior efetividade às suas funções, estabelecendo patamares mínimos abaixo dos quais se dispensa o ajuizamento de execução fiscal para a recuperação do crédito. Identificou-se que a política vem sendo adotada, pelo menos, desde 1992, com a edição da Portaria MF nº 440/1992, com atualizações sucessivas do valor do piso (Portarias MF nº 212/1995, nº 289/2997 e nº 49/2004), sendo a última delas promovida pela já mencionada Portaria MF nº 75/2012.

Expressão dessa constatação foi o advento da Lei nº 13.606/2018, que inseriu o art. 20-C na Lei nº 10.522/2002, prevendo o mecanismo do ajuizamento seletivo da execução fiscal (ABRAHAM, 2019). Por meio desse instrumento, o legislador autorizou a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a, valendo-se de critérios de racionalidade, economicidade e eficiência, condicionar o ajuizamento do executivo fiscal à verificação prévia de indícios da existência de patrimônio capaz de satisfazer o crédito.¹¹

Assim, se tudo isso estiver correto, parece igualmente certo afirmar que a análise econômica é imprescindível para a orientação da atividade dos órgãos do Poder Executivo incumbidos de promover a recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa,¹² permitindo um melhor direcionamento da atuação, bem como a seleção mais eficiente dos meios mais adequados ao desempenho desse mister.

Contudo, poderia o juiz, ao receber a inicial da execução fiscal, utilizar desse mesmo raciocínio para indeferir a petição e extinguir o processo sem exame de mérito, por ausência de interesse de agir, dada a inutilidade do provimento jurisdicional pleiteado à luz da falta de viabilidade econômica no processamento do feito?

Apesar de não se tratar de categoria com reconhecimento unânime entre os processualistas (FABRÍCIO, 2018, p. 168, 171-173, 189-190), é majoritário o entendimento de que as condições da ação são requisitos de admissibilidade da prestação da tutela jurisdicional, cujo objetivo é atuar como um filtro, obstando a instauração de processos manifestamente inadmissíveis e inibindo ações temerárias que poderiam prejudicar indevidamente outrem (CABRAL, 2015, p. 29-56).

Toca a este breve ensaio tecer considerações acerca de uma das condições da ação: o interesse de agir ou interesse processual, ou, ainda, legítimo interesse processual de agir (DINAMARCO, 2019a, p. 353).

Em um primeiro momento, cumpre diferenciar o interesse material, substancial ou primário, do interesse processual ou interesse de agir, acima mencionado.

O “interesse material” é a relação entre uma necessidade humana e os bens capazes de satisfazê-la, cuja proteção ou reparação é o objeto da demanda: refere-se, portanto, ao direito material, não se incluindo entre a categoria das condições da ação. Por sua vez, o interesse de agir se relaciona ao provimento requerido ao juiz para a satisfação do interesse material em litígio, funcionando como instrumento que surge da necessidade de utilização do processo para a proteção do interesse primário (CABRAL, 2015; ver também THEODORO JUNIOR, 1980, p. 41-49).

¹¹ O dispositivo foi regulamentado pelo art. 33 da Portaria PGFN nº 33/2018.

¹² Registre-se que iniciativas análogas também são encontradas nos âmbitos estadual (Lei Estadual de São Paulo nº 14.272/2010) e municipal (Lei Municipal de São Paulo nº 14.800/2008).

Além disso, a doutrina aponta como componentes do interesse de agir a necessidade, a utilidade (LIEBMAN, 2004, p. 94) e a adequação (DINAMARCO, 2019a, p. 355) do provimento jurisdicional pleiteado.

O interesse-necessidade exprime a concepção do processo como *ultima ratio* para o autor, de modo que a utilização desse instrumento somente seria possível em cenário de inexistência de outros meios, mais céleres ou mais baratos, judiciais ou extrajudiciais, para a satisfação do interesse tido como lesionado (CABRAL, 2015).

A ideia de interesse-utilidade é bastante relacionada à de interesse-necessidade, acrescentando-lhe o aspecto de que o sujeito processual, para ter interesse de agir, deve buscar uma posição mais favorável do que a existente antes do ajuizamento da ação, conseguindo, assim, com a obtenção da tutela, uma melhora em sua esfera jurídica (CABRAL, 2015).

Difícil imaginar uma situação em que o sujeito necessite do processo judicial sem que este lhe seja útil. Todavia, conforme se verá no capítulo subsequente, é possível haver situação em que o provimento é útil, mas ainda não é necessário.

No mais, o interesse-adequação revela a impossibilidade de o demandante escolher provimento jurisdicional diverso daquele que a lei prevê como sendo o que deve ser utilizado para a tutela da situação deduzida em juízo – ainda que o meio inadequado escolhido se mostre necessário e útil (DINAMARCO, 2019a, p. 356) (v.g., requerimento de tutela executiva sem que se possua o respectivo título executivo¹³).

Registre-se que a categoria dos requisitos de admissibilidade de prestação da tutela jurisdicional – dentro da qual se insere o interesse de agir – é perfeitamente aplicável ao processo ou à fase de execução, não se esgotando na simples fórmula “inadimplemento e título executivo”, que expressam apenas uma singela parte do fenômeno (DINAMARCO, 2019b, p. 64-65, 69-72).

Assim, é possível fixar as seguintes premissas:

- (i) o interesse de agir não se confunde com o interesse material;
- (ii) o interesse de agir é composto pelas categorias necessidade, utilidade e adequação;
- (iii) o interesse de agir se aplica aos processos e às fases de execução.

¹³ Quanto ao ponto, registre-se a discutível opção do legislador ao admitir a viabilidade da situação oposta: o credor com título executivo extrajudicial possui interesse em ajuizar ação de conhecimento para, com fundamento no mesmo direito, obter título judicial, consoante disposição do art. 785 do CPC (“A existência de título executivo extrajudicial não impede a parte de optar pelo processo de conhecimento, a fim de obter título executivo judicial.”). Trata-se de negócio jurídico processual unilateral (DIDIER JÚNIOR.; CABRAL, 2018, p. 193-228), porém, de duvidosa pertinência, uma vez que, aparentemente, incompatível com as categorias necessidade, utilidade e adequação do interesse de agir. Adroaldo Furtado Fabrício registra sua dissonância em relação à regra: “[...] o extravagante art. 785 do CPC assegura a opção pelo processo de cognição a quem disponha de título executivo. Não parece medida defensável no plano teórico nem salutar no quadro de tribunais abarrotados [...]” (FABRÍCIO, 2018, p. 151, nota de rodapé 53).

Diante disso, a questão apresentada poderia ser rápida e equivocadamente inserida no âmbito do interesse-utilidade.

Ora, se os custos da execução fiscal ultrapassam o valor do crédito a ser recuperado, a posição obtida após a tutela jurisdicional seria pior que a existente antes do ajuizamento da ação.

Dessa forma, seria imperativo extinguir as execuções fiscais com objeto de valor inferior ao apurado como *breaking even point*, diante da manifesta antieconomicidade de seu ajuizamento, que representaria, inclusive, ofensa aos princípios constitucionais da eficiência e da moralidade (ROCHA, 2012, p. 105).

Todavia, o fenômeno não é tão simples.

O valor do crédito objeto da execução fiscal tem perfeita identidade com o direito material violado, representado pelo inadimplemento da dívida ativa, devidamente comprovado pela respectiva certidão.

Trata-se, portanto, de elemento que se insere, exclusivamente, no âmbito do interesse material ou primário. Nada tem a ver com o processo e com o interesse de agir.

O exame do interesse-utilidade é realizado sob uma perspectiva diversa. Antes do ajuizamento do executivo fiscal, a Fazenda Pública não possui o crédito pretendido. Com a obtenção da tutela jurisdicional, logrará a satisfação de seu direito. Revela-se, dessarte, útil o processo, independentemente do valor do crédito e dos custos do instrumento.

Síntese diversa implicaria afirmar que a categoria do interesse de agir estaria subordinada aos custos do instrumento de resolução dos conflitos, o que, em última análise, significaria retroação a momento da ciência processual anterior aos avanços obtidos com o advento do Estado de bem-estar social, relacionados às ondas renovatórias de acesso à Justiça, em especial àquela referente aos custos do processo (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 15-20).

Ainda nessa seara, poder-se-ia argumentar que o próprio Código de Processo Civil permite examinar o interesse de agir com fulcro em análise econômica, ao determinar que não será realizada penhora se “ficar evidente que o produto da execução dos bens encontrados será totalmente absorvido pelo pagamento das custas da execução” (art. 836) (NUNES FILHO; CARVALHO, 2019, p. 17-45).

Todavia, essa regra deve ser compatibilizada com as finalidades do instrumento que se analisa, o qual, por sua vez, se presta a melhor atender às especificidades do direito material tutelado. Assim, sua aplicação irrestrita às execuções fiscais – e, por razões análogas, até mesmo às execuções e cumprimentos de sentença no âmbito dos Juizados Especiais – poderia ensejar negativa indevida de prestação jurisdicional.

O critério de incidência da referida norma deve ser, portanto, o *baixo valor do bem penhorado*, e não o *reduzido valor do crédito* cuja satisfação se pretende. Inverter essa lógica caracterizaria ofensa ao acesso à ordem jurídica justa.

Ademais, ainda sob o viés econômico, é de se notar que as pessoas respondem a incentivos. Dessa forma, a extinção indiscriminada de execuções fiscais com valor considerado baixo pelo magistrado, ainda que utilizando critérios delineados por atos do Legislativo e do Executivo (tais como o do patamar mínimo de referência para ajuizamento de execuções fiscais), pode agravar o risco de caracterização de um “*moral hazard*”, consistente na disseminação aos contribuintes da mensagem de que não é necessário cumprir obrigações tributárias que não ultrapassem determinado valor (SEIXAS, 2015).

Esse “risco moral” também se aplica às situações de débitos decorrentes de atividades estatais impositivas de sanção, sejam elas administrativas ou penais – o qual é, inclusive, agravado, em razão de a extinção das execuções implicar violação a outras regras de direito material, que visam à proteção dos bens jurídicos difusos violados (PIMENTA; MOURA, 2015).

Admitir a possibilidade de extinção, em razão do baixo valor, das execuções fiscais que têm por objeto a cobrança de créditos decorrentes da imposição de penalidades traria um efeito colateral coletivo deletério, com aptidão para, em tese, ultrapassar a singela ponderação de custos à luz da situação individual e concreta.

Assim, eventual desjudicialização deve vir acompanhada de medidas capazes de conter essa externalidade, sendo necessário o desenvolvimento e a implantação de política voltada especificamente para a recuperação de créditos situados abaixo do piso que torna economicamente viável o ajuizamento da execução (BRASIL, 2011, p. 17).

Compete, portanto, à Fazenda Pública, atenta à análise de viabilidade econômica e com visão panorâmica acerca do complexo fenômeno, fixar critérios e desenvolver estratégias visando à desjudicialização e à cobrança dos créditos de menor expressão monetária por vias mais adequadas, com vistas a atingir o interesse público de maneira eficiente (DIDIER JÚNIOR *et al.*, 2017, p. 985).

Diante disso, ainda que movido pelo objetivo de assegurar que nenhum devedor da Fazenda seja executado por crédito inferior ao patamar mínimo estabelecido pelo próprio credor (princípio da isonomia), não cabe ao Judiciário interferir na política pública de recuperação de créditos estabelecida pelo Executivo, uma vez que, ao estender aos sujeitos passivos direitos que a lei não lhes concedeu, o magistrado agiria sem considerar

a visão global do fenômeno, decidindo, apenas, com os elementos do caso concreto (BOITEUX; BOITEUX, 2008).

No mais, a impossibilidade de extinção de execução fiscal, de ofício, pelo órgão jurisdicional, com fundamento no valor irrisório do crédito, foi reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça, que editou a Súmula nº 452, nos seguintes termos: “A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração Federal, vedada a atuação judicial de ofício”.

Estabelecidas essas premissas, é possível extrair as seguintes conclusões:

(i) o valor do crédito pretendido é elemento atinente ao direito material, integrando o interesse primário, e não o interesse-utilidade;

(ii) vincular a existência do interesse processual ao valor econômico do interesse primário implica criação injustificada de óbice ao acesso à Justiça;

(iii) a possibilidade de satisfação do crédito por meio da tutela jurisdicional é suficiente, por si só, à caracterização do interesse-utilidade;

(iv) a análise da viabilidade econômica da execução fiscal deve ser realizada pela Fazenda Pública, que, possuindo visão global do fenômeno, poderá desenvolver critérios adequados para a formulação de uma política de desjudicialização que não implique efeitos colaterais prejudiciais à coletividade;

(v) por não se tratar de categoria inserta no âmbito do interesse processual, bem como em razão de a análise da viabilidade econômica da execução fiscal não ser de atribuição do Poder Judiciário, o magistrado não pode, à luz do ordenamento jurídico em vigor, extinguir o processo em razão do reduzido valor do débito cuja satisfação se pretende, sob pena de afronta à garantia contida no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

3 Protesto da certidão de dívida ativa e interesse de agir

Outro aspecto relevante para a caracterização do interesse de agir no bojo das execuções fiscais é a exigibilidade de prévio protesto da certidão de dívida ativa.

Previsto no art. 1º da Lei nº 9.492/1997, o protesto é ato público solene, lavrado por notário, com a finalidade de comprovar o descumprimento de uma obrigação, conferindo publicidade a essa situação (LOUREIRO, 2017, p. 1.242).

Todavia, a doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo que a função do protesto vem sofrendo alterações, adaptando-se às novas exigências da vida em sociedade. Assim, além da função precípua de comprovação da inadimplência de obrigações, é

possível identificar um escopo secundário, consistente no combate à inadimplência, mediante coação moral do devedor, contribuindo para o desenvolvimento econômico (LOUREIRO, 2017, p. 1.242).

E justamente essa função secundária vem adquirindo acentuado relevo no contexto da recuperação de créditos, pois o protesto é meio bastante eficaz de persuasão, uma vez que, em razão da publicidade que lhe é inerente, tem o condão de trazer abalo à credibilidade do devedor no mercado, reduzindo seu acesso a linhas de crédito e de financiamento (DINAMARCO, 2019b, p. 544-545), incentivando, dessa forma, o adimplemento da obrigação.

O próprio legislador reconheceu a efetividade desse mecanismo, ao prever, nos arts. 517 e 528 do Código de Processo Civil, a possibilidade de a decisão judicial ser protestada.

A preponderância do objetivo secundário do protesto resta escancarada à luz dessas disposições, já que, nesses casos, sua função precípua, de comprovar o inadimplemento, é esvaziada, dado o prévio reconhecimento por decisão judicial transitada em julgado (ABELHA, 2015, p. 283).

No mais, por força dos princípios da celeridade e da formalidade simplificada, o procedimento do protesto foi estruturado de forma célere e simples, com previsão de prazos exíguos para a prática dos atos, bem como de intimação simplificada, mediante aviso de entrega ou de recebimento e, em determinadas situações, por edital, dispensando-se sua realização pessoal (LOUREIRO, 2017, p. 1.254-1.255).

Evidencia-se, portanto, o protesto como meio célere, simplificado e eficaz de cobrança de dívidas e de recuperação de créditos.

Nesse contexto, muito se discutiu acerca da viabilidade jurídica do protesto da Certidão de Dívida Ativa. Não obstante a medida tenha sido introduzida no ordenamento pela Lei nº 12.767/2012, houve quem apontasse a inconstitucionalidade da medida, sob o fundamento de violação aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da vedação ao confisco.

Partiu-se da ideia de que não seria possível à Fazenda Pública utilizar mecanismos diversos daqueles estruturados pelo legislador para a cobrança da Dívida Ativa (ASSIS JÚNIOR, 2013):

(i) a respectiva certidão goza de presunções de certeza e liquidez, sendo desnecessário comprovar o inadimplemento pelo protesto (art. 3º da Lei nº 6.830/80);

(ii) o Cadastro Informativo de créditos não quitados (CADIN) é instrumento próprio para dar publicidade à inadimplência dos contribuintes, não sendo necessária a utilização de órgãos privados de proteção ao crédito relacionados ao protesto (Lei nº 10.522/2002);

(iii) a execução fiscal é o procedimento adequado para a cobrança da Dívida Ativa, não havendo espaço para o protesto (Lei nº 6.830/80).

Ademais, as restrições creditícias decorrentes do protesto representariam sanção política, cuja utilização já foi considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em situações análogas (VILLALVA, 2015).

Com o respeito necessário, verifica-se não ser a melhor posição, por implicar indevida restrição à Fazenda Pública de acesso a importante meio de recuperação de crédito que está à disposição dos particulares, inexistindo razão apta a justificar esse tratamento diferenciado.

A utilização do protesto pela Fazenda Pública não representa restrição desproporcional a qualquer direito fundamental. Trata-se, apenas, de forma eficaz de conferir publicidade ao estado de inadimplência do devedor recalcitrante, levando ao mercado a ciência de tal situação. Não há como atribuir ao instrumento a natureza de sanção política, simplesmente em razão da qualidade do credor que dele se utiliza.

Além disso, a previsão do procedimento de execução fiscal não exclui, por si só, a possibilidade de a Fazenda valer-se de meios extrajudiciais de cobrança, desde que autorizada à luz do princípio da legalidade, os quais, inclusive, podem melhor atender a critérios de economicidade e efetividade, principalmente diante de créditos fiscais de menor valor (GUERRA, 2015).

A ideia de que o protesto tem como finalidade apenas a comprovação do inadimplemento mostra-se anacrônica diante da realidade social e jurídica atual. A maior vantagem do protesto reside, justamente, no efeito moral exercido sobre a vontade do devedor, que se vê privado ou, ao menos, dificultado de acessar linhas creditícias e de financiamento, enquanto perdurar a situação de inadimplência (ABELHA, 2015, p. 283).

Quanto ao ponto, note-se que o legislador, ao editar o Código de Processo Civil de 2015, reconheceu a possibilidade de protesto de decisão judicial, esvaziando por completo o argumento relacionado à desnecessidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa, uma vez que, em ambos os casos, prepondera a função secundária do protesto, de recuperação de crédito.

No mais, a questão foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135-DF, de relatoria do Min. Roberto Barroso,

ajuizada contra o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492/1997, com redação dada pela Lei nº 12.767/2012.

A Corte considerou constitucional a utilização do protesto pela Fazenda Pública como meio alternativo de cobrança de débitos fiscais, assentando a seguinte tese jurídica: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política” (SABBAG, 2017, p. 1.350-1.352).

Reconhecida a possibilidade de a Fazenda Pública cobrar seus créditos por meio do protesto, bem como considerando as ponderações realizadas no tópico antecedente acerca do interesse de agir *in executivis* (DINAMARCO, 2019b, p. 64-65), surge uma importante indagação: seria admissível permitir ao credor optar, livremente, por utilizar a via judicial (execução fiscal), sem, antes, buscar a satisfação de seu crédito pelo meio extrajudicial, mais célere, simples e barato (protesto)?

É de se notar, inicialmente, que, dessa vez, a discussão se insere no âmbito do interesse processual, e não na seara do interesse material. Tem-se a concorrência de dois *meios* ou *instrumentos* voltados à obtenção do mesmo fim: a satisfação do direito substancial afirmado como violado. Processual, portanto, o problema.

Examina-se a situação à luz dos três elementos do interesse de agir: a necessidade, a adequação e a utilidade.

Quanto ao interesse-utilidade, não há dúvidas de sua caracterização. Ainda que haja a possibilidade de cobrança extrajudicial, a utilização do processo judicial mostra-se útil ao credor, uma vez que, antes do ajuizamento da execução, se encontra em situação desfavorável (insatisfação de seu crédito), a qual poderá ser revertida com a concessão da tutela (adimplemento forçado).

No que tange ao interesse-adequação, o ordenamento jurídico admite a cobrança do crédito da Fazenda Pública, tanto pela via extrajudicial do protesto, quanto pela judicial, mediante ação de execução fiscal. Assim, não se pode afirmar que a execução fiscal é meio inadequado para a cobrança do crédito em tela, sob pena de negativa de vigência à Lei nº 6.830/80.

Assim, verifica-se que, sob esses dois primeiros aspectos, utilidade e adequação, está presente o interesse de agir, podendo o credor optar por ajuizar diretamente a execução fiscal, sem se valer do mecanismo do protesto extrajudicial.

Todavia, ainda resta o terceiro elemento do interesse processual: a necessidade.

Existem situações em que a necessidade da tutela jurisdicional decorre da mera narrativa do autor de determinados fatos e sua subsunção à norma legal, uma vez que a ordem jurídica prevê o processo judicial como o único meio para a obtenção do resultado pretendido (v.g., ações constitutivas necessárias, como a anulação de casamento). De outro lado, há casos em que a solução extrajudicial se mostra acessível, hipótese em que o autor deverá esclarecer por que não foi possível resolver extrajudicialmente o conflito de interesses (BEDAQUE, 1991, p. 56).

Dessa forma, nos casos em que há possibilidade de solução extrajudicial do conflito de interesses, o interesse-necessidade somente se caracteriza se, sem o processo e sem a atividade jurisdicional, o autor se mostrar incapaz de obter o bem da vida devido (DINAMARCO, 2019a, p. 355). Trata-se da já mencionada ideia da tutela jurisdicional como *ultima ratio*, pela qual a demanda somente é admitida se o autor não dispuser de outros meios para a satisfação de seu direito sem a intervenção do Estado-juiz (CABRAL, 2015).

Trata-se de “filtro de eficiência”, por meio do qual se evita o emprego inútil de atividade jurisdicional (CABRAL, 2015). A todos é franqueado o acesso à Justiça, porém, nem toda e qualquer pretensão é passível de ser apresentada em juízo, devendo ser excluídas aquelas demandas em que o autor pode obter o bem desejado por “vias menos danosas e mais econômicas” (FABRÍCIO, 2018, p. 179).

Dessa forma, considerando que o protesto extrajudicial é meio adequado, útil, célere, simples e menos custoso para a cobrança de créditos fiscais, sendo, ainda, dotado de grande efetividade, diante dos efeitos morais sobre a vontade do devedor – reconhecidos pelo próprio legislador ao incluir a possibilidade de protestar decisão judicial –, não se mostra viável permitir o ajuizamento direto de execução fiscal fundada em certidão de dívida ativa não protestada.

Ora, o instrumento judicial, embora igualmente adequado e útil, é mais lento, mais complexo e significativamente mais caro, de modo que sua utilização somente se revela viável depois de frustrada a satisfação do crédito pela via do protesto, abrindo-se, assim, a possibilidade de constrição¹⁴ e alienação forçada de bens.

Se a Fazenda Pública deve agir à luz de critérios de economicidade e efetividade para organizar sua atividade de cobrança de créditos fiscais visando conferir maior eficiência ao sistema, o Poder Judiciário deve, também, organizar e prestar seus serviços

¹⁴ Quanto ao ponto, cabe registrar que a constrição de bens já pode ser realizada extrajudicialmente pela Fazenda Pública, ainda que de forma parcial. A Lei nº 13.606/2018 acrescentou o art. 20-B à Lei nº 10.522/2002, permitindo que a Fazenda torne indisponíveis bens móveis e imóveis do devedor, independentemente de prévia autorização do Poder Judiciário, averbando-se a CDA nas serventias extrajudiciais de registro competentes (LAMÊGO, 2018).

de forma racional, otimizando a utilização dos escassos recursos públicos e imprimindo concretude à garantia constitucional de acesso à ordem jurídica justa.

Dessarte, a via judicial da execução fiscal deve estar aberta à Fazenda, mas, tão somente, depois de utilizado, sem sucesso, o caminho extrajudicial do protesto da certidão de dívida ativa ou, então, esclarecida a concreta impossibilidade de percorrê-lo.

Note-se que, ao se referir à necessidade de prévio acionamento da via extrajudicial, não se está a exigir prova do inadimplemento, uma vez que o interesse de agir, como condição da ação, satisfaz-se com a mera alegação do inadimplemento, visto que sua efetiva ocorrência é matéria que demanda exame aprofundado da relação jurídica de direito material (DIDIER JÚNIOR *et al.*, 2017, p. 194-195).

Assim, para a caracterização do interesse de agir na execução fiscal, o credor deverá afirmar em sua petição inicial a impossibilidade de satisfação do crédito, mesmo depois de protestado o respectivo título, ou, então, justificar a concreta impossibilidade de levar a certidão a protesto.

Estabelecidas essas premissas, é possível alcançar as seguintes conclusões:

(i) a discussão envolvendo o prévio protesto da certidão de dívida ativa insere-se no âmbito do interesse processual, e não na seara do interesse material;

(ii) o prévio protesto tem grande repercussão na caracterização do interesse processual, sob o viés da necessidade da tutela jurisdicional;

(iii) o protesto é meio de recuperação de crédito mais célere, simples, barato e efetivo que a execução fiscal, devendo, portanto, ser utilizado previamente ao ajuizamento da ação;

(iv) o ajuizamento direto da execução fiscal, sem prévio protesto da certidão de dívida ativa e sem justificativa da impossibilidade de satisfação extrajudicial do débito, enseja a extinção do processo por carência de ação, pois que estará ausente o interesse de agir, por desnecessidade da intervenção do Estado-juiz, ante a existência de outros meios adequados e úteis para a obtenção do bem da vida.

4 Conclusão

O processo judicial é método de trabalho estatal destinado à resolução de conflitos (BEDAQUE, 2006, p. 36). Contudo, não pode ser entendido como o único meio de acesso à ordem jurídica justa, devendo a garantia de inafastabilidade da tutela jurisdicional ser relida de forma contextualizada com as necessidades e os anseios sociais atuais.

Nessa linha, verifica-se que, por força do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, o Estado está submetido a um duplo dever. Além do viés negativo, no sentido de não ser possível afastar a tutela jurisdicional, existe o aspecto positivo, pelo qual o Estado tem a obrigação de prestar a tutela jurisdicional de forma adequada.

Diante desse cenário, os meios extrajudiciais de resolução de conflitos acabam por se caracterizar como verdadeiras ferramentas para a concretização da missão estatal de prestação da tutela jurisdicional, despidendo-se de qualquer conotação de institutos destinados a limitar ou excluir a jurisdição do Estado (SALLES, 2006, p. 782).

Não há dúvidas, portanto, de que a desjudicialização é importante ferramenta de acesso à ordem jurídica justa, devendo ser superada a ideia de que a tutela somente pode ser obtida pelo acesso ao Poder Judiciário, bem como que o processo é a panaceia destinada a resolver todos os problemas do mundo.¹⁵

A “centralidade da jurisdição” (garantia de acesso à ordem jurídica justa) não pode ser confundida com a “prioridade da jurisdição” (ideia de que o Poder Judiciário deve ser o primeiro a ser acionado na hipótese de lesão ou de ameaça a direito) (LUISO, 2005, p. 575-576).

A preponderância exacerbada da segunda concepção coloca em risco a integridade da primeira. A jurisdição estatal, embora ocupe papel central no sistema de resolução de disputas, devendo estar sempre acessível a quem dela efetivamente precisar, não deve ser sempre a primeira ferramenta a ser acionada quando se pretenda obter determinado bem da vida.

É imprescindível que seja estimulado, por todos os atores jurídicos, o uso dos meios alternativos (*rectius*: adequados) de resolução de conflitos, como forma de racionalizar o emprego de recursos públicos e conferir maior efetividade ao sistema de proteção de direitos.

Assim, a racionalização do acesso à ordem jurídica justa impõe uma releitura dessa garantia, sendo que a categoria do interesse de agir possui fundamental relevância para sua concretização.

Sob a perspectiva do interesse de agir, a jurisdição é que deve ser vista como “meio alternativo”, devendo dar-se preferência a meios extrajudiciais, mais céleres, simples e baratos, de resolução de conflitos, seja por meio de consenso entre as partes, seja com a intervenção de terceiro desinteressado (FABRÍCIO, 2018, p. 179-180).

¹⁵ Sobre o assunto, é valiosa a lição de Adroaldo Furtado Fabrício: “Nessa perspectiva, como em muitas outras, importa que estejamos vacinados contra a tentação do panprocessualismo: em regra, a solução jurisdicional não é a única possível para os conflitos, nem é mesmo a melhor ou a preferível; deve ser reservada às situações em que outros meios não estejam disponíveis ou não se revelem efetivos” (FABRÍCIO, 2018, p. 179).

A correta aplicação do interesse de agir permite identificar situações em que a negativa de acesso ao Poder Judiciário se mostra ilegítima, como no caso da extinção de execuções fiscais em razão do valor irrisório do crédito, bem como de casos em que a restrição ao acesso é lícita, como na hipótese da necessidade de prévio protesto para ajuizamento de execução fiscal, funcionando como importante instrumento de concretização do acesso à ordem jurídica justa.

Referências

ABELHA, Marcelo. *Manual de execução civil*. 5. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ABRAHAM, Marcus. *O gasto com execuções fiscais inúteis*. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-gasto-com-as-execucoes-fiscais-inuteis-17012019>. Acesso em: 1º jun. 2019.

ASSIS JÚNIOR, Milton Carmo de. As sanções políticas como meio coercitivo de pagamento de tributos e o protesto da CDA – Ilegalidade e inconstitucionalidade do art. 24 da Lei nº 12.767/2012. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 110, p. 95-108, maio/jun. 2013.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. São Paulo: Malheiros, 2006.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Pressupostos processuais e condições da ação. *Justitia*, São Paulo, n. 53, p. 48-66, out./dez. 1991.

BOITEUX, Fernando Netto; BOITEUX, Elza Antonia Pereira Cunha. O Poder Judiciário frente à Constituição Federal: o caso das execuções fiscais de baixo valor. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 79, p. 153-171, mar./abr. 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2018*. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional*. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf. Acesso em: 1º jun. 2019.

CABRAL, Antonio do Passo. Interesse *ad agire* e “*zone di interesse*”. *Revista de Processo Comparado*, São Paulo, v. 2, p. 29-56, jul./dez. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

- CHIMENTI, Ricardo Cunha *et al.* *Lei de Execução Fiscal comentada e anotada: Lei nº 6.830, de 22.9.1980.* 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2008.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie; CABRAL, Antonio do Passo. Negócios jurídicos processuais atípicos e execução. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 275, p. 193-228, jan. 2018.
- DIDIER JÚNIOR, Fredie *et al.* *Curso de direito processual civil: execução.* 7. ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017. v. 5.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil.* 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019a. v. 2.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil.* 4. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2019b. v. 4.
- FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. O interesse de agir como pressuposto processual. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 164-195, jan./abr. 2018. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista_v20_n1/revista_v20_n1_164.pdf. Acesso em: 6 jun. 2019.
- FREITAS, Márcio Santos. A efetivação do princípio constitucional da eficiência pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e o ajuizamento seletivo. *Revista da PGFN*, n. 5, p. 35-62, 2013. Disponível em: <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/revista-pgfn/ano-iii-numero-5-2013/b5.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2019.
- GALANTER, Marc. Access to Justice in a world of expanding social capability. 37 *Fordham Urban Law Journal*, p. 115-128, 2010. Disponível em: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol37/iss1/5>. Acesso em: 29 maio 2019.
- GUERRA, Laís Batista. O protesto da Certidão de Dívida Ativa como medida de eficiência na cobrança extrajudicial de créditos tributários. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 124, p. 287-304, set./out. 2015.
- LAMÊGO, Guilherme. Execução extrajudicial e arbitragem: proposta para uma execução extrajudicial arbitral no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 286, p. 505-538, dez. 2018.
- LIEBMAN, Enrico Tullio. *Estudos sobre o processo civil brasileiro.* São Paulo: Bestbook, 2004.
- LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática.* 8. ed., rev. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2017.
- LUISO, Francesco Paolo. Presente e futuro della conciliazione in Italia. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES Maurício Zanoide de (Coords.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover.* São Paulo: DPJ Editora, 2005. p. 575-589.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo.* 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. Miradas sobre o processo civil contemporâneo. In: _____. *Temas de Direito Processual: sexta série.* São Paulo: Saraiva, 1997.

NUNES FILHO, José Tenório; CARVALHO, Fábio Lins Lessa de. O princípio da eficiência administrativa e a crise da execução fiscal: problemas e soluções. *Revista de Direito Tributário Contemporâneo*, São Paulo, v. 16, p. 17-45, jan./fev. 2019.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. O problema do acesso à Justiça no Brasil. *Revista de Processo*, São Paulo, ano X, n. 39, p. 78-97, jul./set. 1985.

PIMENTA, Vinícius Rodrigues; MOURA, Carina Diniz. Extinção *ex officio* pelo juízo de execução fiscal de multa ambiental em razão do valor cobrado. *Revista Pensar Direito*, v. 7, n. 1, ed. especial, jul. 2015. Disponível em: http://revistapensar.com.br/direito/pasta_upload/artigos/a243.pdf. Acesso em: 6 jun. 2019.

ROCHA, Dartanhan Vercingetórix de Araújo e. Análise econômica de execuções fiscais de reduzido valor e os efeitos da Lei nº 12.514/11. *Revista CEJ*, Brasília, ano XVI, n. 56, p. 102-110, jan./abr. 2012.

SABBAG, Eduardo. *Manual de direito tributário*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SALLES, Carlos Alberto de. Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada. In: FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coords.). *Processo e Constituição: estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: RT, 2006.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro. Execuções fiscais e interesse público em matéria tributária: uma análise de direito e economia. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 123, p. 285-306, jul./ago. 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Pressupostos processuais, condições da ação e mérito da causa. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 17, p. 41-49, jan./mar. 1980.

VILLALVA, Ticiania Dantas. O protesto de certidão de dívida ativa como uma medida desproporcional para a cobrança do crédito tributário. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 104, n. 956, p. 171-190, jun. 2015.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2019.