

INTERESSE DE AGIR NA EXECUÇÃO FISCAL A PARTIR DAS TESES FIXADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA 1.184

Maurício de Souza Leão Braga¹

RESUMO

O trabalho aborda a eficiência da cobrança judicial da dívida ativa, ressaltando sua onerosidade e baixa efetividade. Examina-se o interesse de agir na cobrança judicial. A decisão do STF no tema 1.184 legitima a extinção de execuções de baixo valor por falta de interesse de agir, com fundamento no princípio da eficiência administrativa. Analisa-se as teses fixadas e seu impacto na redefinição do interesse de agir na execução fiscal. A análise confronta o conceito amplo de interesse de agir com as teses do STF, considerando a complexidade da execução fiscal. Destaca-se a abordagem seletiva da Administração Pública, que prioriza execuções com maior retorno financeiro. Medidas extrajudiciais são apontadas como alternativas mais eficientes. Conclui-se pela necessidade de uma gestão estratégica para maximizar resultados com menor custo.

Palavras-chave: execução-fiscal; custo-benefício; efetividade; interesse de agir;

LEGAL STANDING IN TAX ENFORCEMENT BASED ON THE PRECEDENTS ESTABLISHED BY THE SUPREME FEDERAL COURT IN THEME 1,184

ABSTRACT

The work addresses the efficiency of judicial collection of active debt, highlighting its high cost and low effectiveness. It examines the legal standing to sue in judicial debt collection. The STF's decision on Theme 1,184 legitimizes the dismissal of low-value executions due to lack of legal standing, based on the principle of administrative efficiency. The study analyzes the legal theses established and their impact on redefining the legal standing to sue in tax enforcement. The analysis contrasts the broad concept of legal standing with the STF's theses, considering the complexity of tax enforcement. It highlights the Public Administration's selective approach, prioritizing executions with greater financial return. Extrajudicial measures are identified as more efficient alternatives. The study concludes that a strategic management approach is necessary to maximize results at a lower cost.

Keywords: tax enforcement; cost-benefit; effectiveness; standing to sue.

¹ Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Alagoas. Analista Judiciário.

1. INTRODUÇÃO

A eficiência da cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública tem despertado a atenção da doutrina e da Administração Pública. Como se demonstrará, a execução fiscal tem sido considerada custosa e pouco eficiente, o que tem motivado diversas propostas de alteração na lei 6.830/1980, evidenciando a tendência de desjudicializar a cobrança da dívida ativa.

O debate evoluiu para questionar se há interesse de agir na cobrança judicial quando os custos do processo superam o crédito a ser recuperado e se o juiz poderia extinguir execuções fiscais com base nesse argumento.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal federal decidiu, em 19 de dezembro de 2023, que “é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado” (2023).

Este trabalho tem como objetivo investigar se as teses fixadas pela Suprema Corte no julgamento do tema 1.184 (RE 1.355.208) redefinem a caracterização do interesse de agir na execução fiscal, superando o entendimento tradicional de que há interesse sempre que houver um crédito inscrito na dívida ativa e não pago pelo devedor.

Para tanto, serão analisados estudos produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números) sobre a efetividade da cobrança judicial da dívida ativa. Definiremos interesse de agir conforme lei e doutrina nacional, falaremos sobre a tendência de condicionamento do exercício do direito de ação e analisaremos os fundamentos adotados no caso concreto pela Suprema Corte.

O interesse de agir será definido em termos gerais, qualitativamente, conforme o sistema jurídico nacional e pesquisa doutrinária, com alguns apontamentos sobre as tendências atuais de condicionamento do exercício do direito de ação, a exemplo do requerimento administrativo prévio nas demandas previdenciárias.

Partindo do caso concreto, o conceito geral ou amplo de interesse de agir será confrontado com as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no tema 1.184 (RE 1.355.208) a fim de verificar se esse precedente redefiniu o interesse de agir em relação à execução fiscal. Os fatos do caso serão brevemente descritos e analisados os fundamentos favoráveis e contrários dos ministros à adoção das teses fixadas no contexto de questionamento da efetividade da execução fiscal.

2. EFETIVIDADE DA COBRANÇA JUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA

As execuções fiscais estão se acumulando ano a ano sem perspectiva de redução no estoque de processos. De acordo com o relatório Justiça em Números 2024, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (2024, p. 22), as execuções fiscais representaram 31% (trinta e um por cento) dos processos pendentes na Justiça brasileira em 2023, com taxa de congestionamento de 87,8% (oitenta e sete vírgula oito por cento), o que significa que apenas 12,2% (doze por cento) das execuções fiscais distribuídas em 2023 foram baixadas.

A execução fiscal é o procedimento estabelecido na lei 6.830/1980 para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, composta por valores de natureza tributária ou não tributária conforme a lei 4.320/1964, como impostos, multas decorrentes do poder de polícia e anuidades profissionais.

É o processo para a execução de título executivo extrajudicial específico (a certidão de dívida ativa) mediante regras próprias, consideradas mais rígidas para o executado em comparação com o procedimento previsto no CPC em virtude da natureza pública do crédito, a exemplo da necessidade de garantia da execução para a oposição de embargos.

O estoque crescente deve-se mais aos processos distribuídos nos anos anteriores que aos processos distribuídos em 2023. É comum que a execução fiscal se prolongue numa busca infrutífera de bens do executado passíveis de penhora, com expedição de incontáveis ofícios, pedidos de prazo, sucessivas consultas a bancos de dados e sistemas informatizados (Sisbajud, Renajud, SIEL etc.) e idas e vindas do arquivo provisório (art. 40 da lei 6.830/1980), tanto que o tempo médio dos processos baixados no ano de 2023 foi de 7 (sete) anos e 9 (nove) meses (CNJ, 2024, p. 17).

Essa acumulação progressiva de processos não é nova. Basta ver os resultados dos Relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça dos anos anteriores. O relatório sobre o ano de 2008, por exemplo, apontou que um terço dos processos em tramitação na justiça brasileira eram execuções fiscais, com taxa de congestionamento de 90%, enquanto a taxa de congestionamento geral era de 69% (CNJ, 2019, p 181-182).

A ineficiência se deve igualmente em razão da complexidade do procedimento administrativo para a inscrição do débito na dívida ativa. Quando a execução fiscal é finalmente proposta, a dívida já é antiga, o que torna mais difícil a cobrança. “Os créditos que poderiam ser pagos, já o foram na via administrativa, restando apenas créditos incobráveis para o processo executivo” (Gouveia; 2018, p. 239).

O procedimento estabelecido na lei 6.830/1980 repete atos já praticados pela Administração Pública no processo administrativo, como é o caso da notificação do devedor para pagamento do débito.

A cobrança judicial da dívida ativa tem sido considerada insatisfatória não apenas devido à progressiva acumulação de processos ao longo dos anos, mas também sob o ponto de vista econômico. É uma movimentação de capital é intensa para resultados relativamente baixos. No ano de 2023, apenas a Justiça Federal retornou aos cofres públicos valor superior às suas despesas (CNJ, 2024, p. 87). Embora esse dado diga respeito à totalidade dos custos de cada ramo do Poder Judiciário e não exclusivamente às despesas com as execuções fiscais, proporcionalmente mais numerosas na Justiça Federal, esse déficit, generalizado, é um sinal da baixa efetividade da cobrança judicial da dívida ativa.

O Núcleo de Processos Estruturais do Supremo Tribunal Federal calculou o custo mínimo de uma execução fiscal com base no valor da mão-de-obra em R\$ 9.277,00 (nove mil duzentos e setenta e sete reais) e o Conselho Nacional de Justiça estima que 52,3% (cinquenta e dois por cento) das execuções fiscais ativas tem valor de ajuizamento abaixo do patamar de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).²

A cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, seja judicialmente ou pela via administrativa, será tanto mais eficiente quanto menores forem os custos e maior o retorno obtido, afinal, do ponto de vista do contribuinte, a despesa e a arrecadação buscada na execução fiscal provêm da mesma fonte econômica (Barreto; 2019, p. 38).

Diante desses custos, a Administração passou a editar normas mitigando a cobrança judicial e a inscrição de débitos de pequeno valor na dívida ativa. É o caso da Medida Provisória 1.561-6/1997 (convertida na lei 9.469/1997):

Art. 1º. O Advogado-Geral da União e os dirigentes máximos das autarquias, das fundações e das empresas públicas federais poderão

² Esses dados são citados na Resolução CNJ n. 547 de 22/02/2024, que “*Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF*”, disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>.

autorizar a realização de acordos ou transações, em juízo, para terminar o litígio, nas causas de valor até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), a não-propositura de ações e a não-interposição de recursos, assim como requerimento de extinção das ações em curso ou de desistência dos respectivos recursos judiciais, para a cobrança de créditos, atualizados, de valor igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais), em que interessadas essas entidades na qualidade de autoras, rés, assistentes ou oponentes, nas condições aqui estabelecidas.

O Ministério da Fazenda vem editando portarias e medidas provisórias ao menos desde 1992 autorizando que não se proponham execuções de débitos de pequenos valores. A portaria n. 440/1992, do Ministro de Estado da Economia, Fazenda e Planejamento, vedou a inscrição do débito fiscal de natureza tributária em dívida ativa e a sua execução judicial de valor consolidado inferior a 60 (sessenta) UFIR. Esse patamar mínimo foi ampliado para 100 UFIR pela Medida Provisória n. 1.110/1995.

O ato normativo vigente (Portaria n. 75, de 22 de março de 2022, do Ministério da Fazenda) determina o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos tributários de valor consolidado até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), a menos que “exista elemento objetivo que, no caso específico, ateste elevado potencial de recuperabilidade do crédito” (art. 1º, § 6º).

A Administração, então, passou atuar de forma seletiva, priorizando execuções fiscais com maior expectativa de retorno financeiro, inclusive com grupos de trabalho focados nos grandes devedores e regime diferenciado para a cobrança desses créditos, tudo a buscar maior eficiência na recuperação do crédito público. A atuação estratégica é coerente com o dever de eficiência Administrativa, considerando que os recursos são limitados e o objetivo é atingir o retorno máximo com menores custos.

A Receita Federal do Brasil e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional possuem unidades especializadas para a cobrança de dívidas superiores a 15 (quinze) milhões de reais ou com circunstâncias indicativas de crime contra a ordem tributária (Portaria MF n. 29/1998). A Procuradoria-Geral instituiu o regime diferenciado de cobrança de créditos, que prevê procedimentos de diligenciamento patrimonial, protesto, acompanhamento de parcelamentos e de garantias (Portaria PFGN n. 396/2016).

A cobrança judicial indiscriminada da dívida ativa também sobrecarrega a força de trabalho do Poder Judiciário e dos órgãos de representação judicial da Fazenda Pública. Pela sua própria finalidade de proporcionar a atividade satisfativa do direito do credor, a execução fiscal normalmente exige a prática de grande volume de expedientes, em especial, quando é designado o leilão dos bens penhorados.

O tempo gasto na prática de expedientes sem utilidade em execuções fiscais poderia ser melhor aproveitado em processos de maior relevância social (ações de saúde, coletivas, conflitos multitudinários etc.) e mesmo na cobrança judicial da dívida ativa em processos com melhores perspectivas de retorno para o credor.

Diante desse fato, os presidentes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, o Advogado-Geral da União, a Procuradora-Geral da Fazenda Nacional e os vice-presidentes dos Tribunais Regionais Federais editaram a Portaria Conjunta n. 7, de 23 de outubro de 2023, dispondo sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. A norma determina no art. 13 que sejam “priorizados os processos de execução fiscal, as ações correlatas e os respectivos recursos que contenham efetivas perspectivas de recuperação do crédito público”, a exemplo de processos garantidos, com pedido de penhora de bens indicados pelo credor, com indícios de fraude, sucessão, grupo econômico ou outra forma de responsabilização e medidas cautelares fiscais e incidentes correlatos.

Paralelamente aos atos normativos de cooperação interinstitucional e que dispensam a inscrição e a cobrança da dívida ativa, há estudos, iniciativas e propostas legislativas em curso para a atualização do procedimento estabelecido na lei 6.830/1980.

Propõe-se, dentre outras formulações, a securitização do crédito público³, uso amplo de inteligência artificial⁴ e a desjudicialização do procedimento a partir da criação da figura da “execução fiscal administrativa”.

As propostas de alteração legislativa consistem, em grande parte, na atribuição de poderes à Administração para realizar atos típicos de constrição patrimonial e expropriação, sem necessidade da intervenção judicial (Melo; 2012, p. 114-115), a exemplo do projeto de lei do Senado Federal n. 4.257/2019, que, além de permitir a adoção da arbitragem na execução fiscal, regulamenta a execução fiscal administrativa para cobrança de dívidas relacionadas a impostos como IPTU e IPVA.

³ Securitização é o processo de transformar ativos financeiros em títulos negociáveis no mercado financeiro. Os investidores compram esses títulos em troca de pagamentos futuros, enquanto as instituições financeiras originadoras dos ativos obtêm fundos imediatos para financiar novas atividades. Por exemplo, a lei 13.723/2009 do Estado de São Paulo autorizou o respectivo poder executivo a ceder, a título oneroso, direitos creditórios originários de créditos tributários e não tributários, objeto de parcelamentos administrativos ou judiciais.

⁴ Para saber mais sobre o uso de inteligência artificial na execução fiscal: FGV. **Tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: FGV, 2022. Disponível em: https://ciapi.fgv.br/sites/ciapi.fgv.br/files/relatorio_ja_2fase.pdf. Acesso em: 4 de maio de 2024.

Medidas como o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, inscrição do devedor em cadastros restritivos e a exigência de certidão de regularidade fiscal para participação de concorrência pública têm sido apontadas como opções mais eficientes que a execução fiscal como forma de coerção sobre o devedor (Barroso; 2013, p. 93).

O protesto da certidão de dívida ativa, em especial, tem sido festejado como um grande aperfeiçoamento dos procedimentos de cobrança administrativa do crédito público. Flávia Santos Murad (2015, p. 91) aponta que o protesto não tem custos para a Administração, leva menos tempo e é mais efetivo que a cobrança judicial da dívida ativa.

A certidão de dívida ativa foi incluída entre os títulos sujeitos a protesto pela lei 12.767/2012 e declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.135 (2016).

Diante dessas opções e das deficiências da cobrança judicial da dívida ativa, surge o questionamento se o Estado teria interesse de agir em propor execuções fiscais de pequenos valores, cujos custos superariam os créditos a serem recuperados a partir do processo.

3. INTERESSE DE AGIR E EXECUÇÃO FISCAL DE PEQUENO VALOR

O direito de ação é considerado legitimamente exercido quando atendidas certas condições ou pressupostos, dispondo o art. 17 do CPC que “para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade”.

Discute-se sobre a adoção das chamadas “condições da ação” pelo CPC, que não as menciona, referindo-se apenas a “pressupostos processuais”, e se há diferenças práticas entre esses institutos. Para os propósitos deste artigo, importa dizer que, a despeito de sua natureza de direito fundamental como desdobramento da garantia de acesso à Justiça, como qualquer direito, o direito de ação não é exercido livremente, mas dentro de certos parâmetros legais.

O interesse de agir costuma ser definido como a conjugação da necessidade na obtenção da tutela jurídica com a adequação entre o pedido e a proteção que se pretende obter. Analisa-se, em abstrato, se o autor, vencendo, terá a melhora que pretende obter a partir da ação e se o meio processual escolhido é adequado para produzir o resultado postulado. Há interesse-necessidade quando não é viável alcançar o objetivo desejado

sem recorrer à intervenção do sistema judiciário. Se for possível atingir o resultado pretendido por outros meios, não existe motivo para iniciar uma ação judicial (Dinamarco, 2019, p. 355).

Caracteriza-se o interesse-adequação quando a ferramenta escolhida pelo postulante é apta a alcançar a melhora pretendida com a ação. Ter interesse é precisar da intervenção judicial para assegurar a tutela do direito alegado.

Não tem interesse de agir aquele que pode alcançar a satisfação do seu invocado direito subjetivo por vias menos onerosas, social e economicamente, do que a disputa judicial. Essa é a necessidade de que se fala, não apenas para bloquear as indesejáveis demandas caprichosas ou emulatórias, mas também para impedir o desperdício de labor estatal na solução de conflitos para os quais há outros remédios eficientes (Fabrício; 2018, p 179-180).

No campo da execução fiscal, o interesse de agir é tradicionalmente associado ao inadimplemento, nos termos do art. 786 do CPC: “A execução pode ser instaurada caso o devedor não satisfaça a obrigação certa, líquida e exigível consubstanciada em título executivo.”

Vimos que a Administração Pública utiliza a relação entre os custos e o retorno potencial da cobrança judicial como critério para decidir sobre a inscrição ou não de débitos na dívida ativa e sua execução forçada na via judicial, conforme parâmetros definidos por atos normativos legais e infra legais.

Quando os custos previstos da cobrança judicial, na média, superam o maior retorno possível (a liquidação do débito pelo executado), a Administração deixa de inscrever e de executar dívidas de baixo valor. Para Seixas (2012, p. 142), embora a cobrança de tributos seja considerada atividade administrativa plenamente vinculada:

[...] mediante o não ajuizamento de executivos fiscais economicamente inviáveis, a administração fazendária está exatamente preservando o princípio da indisponibilidade do interesse público, através de uma alternativa que busca a economicidade, a eficiência e a preservação do erário. O contrário - promover execuções fiscais cujos valores são inferiores aos próprios custos do processo - resultaria em desperdícios de receita pública, receita esta que poderia estar sendo empregada em prol da coletividade.

Com base nesse mesmo critério econômico, passou-se a se discutir se o Poder Judiciário poderia recusar petições iniciais executivas e mesmo extinguir execuções fiscais em curso por ausência de interesse de agir, sob o fundamento de que a execução de uma dívida de pequeno valor, ainda que bem-sucedida, não representaria uma

melhora para o credor, mas um incremento na despesa pública em razão dos custos do processo judicial.

Parece certo que a propositura de uma execução fiscal cujos retornos não pagariam os custos da cobrança deve ser evitada pela Administração diante do dever de eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal. O princípio da eficiência estabelece que a Administração Pública deve desempenhar suas funções de maneira a maximizar o bem comum, sempre buscando a melhor utilização dos recursos públicos, garantindo celeridade, economia de material e melhores resultados.

A questão a discutir é se o Poder Judiciário também poderia fazer essa análise de custo-benefício e extinguir execuções fiscais de pequenos valores por ausência de interesse de agir, e que repercussões possíveis teriam essas decisões.

Moreira e Galdino (2020, p. 145-146) argumentam que a Fazenda Pública não teria interesse em prosseguir numa execução fiscal na qual não se possa verificar a produção de resultado útil, não podendo persistir com o litígio judicial apenas com a finalidade de impor prejuízo ao devedor. O meio seria inapto a produzir um resultado favorável ao credor, prejudicando ambas as partes, devendo o processo ser extinto pelo Juiz.

A escassez de recursos financeiros e de tempo é um dado da realidade que não pode ser desconsiderado pelo juiz. A cobrança judicial indiscriminada de todos os créditos inscritos na dívida ativa aumenta os custos e reduz o retorno total. Por outro lado, o acesso irrestrito à Justiça pode ter o efeito indesejado de diminuir a efetividade do sistema judiciário, comprometendo a prestação do serviço e a recuperação do crédito público.

Em sentido contrário, Oliveira Filho (2021, p. 92-93) sustenta que a extinção da execução fiscal pelo juiz com fundamento no valor irrisório do crédito representa uma confusão entre interesse de agir (necessidade da tutela jurisdicional) e interesse material (o benefício a ser obtido a partir do processo), e que o interesse de agir não estaria subordinado aos custos do instrumento processual.

[...] a utilização da expressão econômica do interesse material para vedar o acesso ao Judiciário, transmudando o baixo vulto patrimonial em ausência de interesse de agir, enseja conclusão incompatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, sendo, portanto, inadmissível, tanto pelo ângulo processual (indevida confusão entre categorias jurídicas diversas), quanto pelo prisma constitucional (inadmissível supressão do direito de acesso à ordem jurídica justa (Oliveira Filho, 2021, p. 96).

Embora o Poder Judiciário também esteja sujeito ao dever de eficiência por integrar a Administração em sentido amplo, entendemos que o valor da dívida, isoladamente, não deve ser adotado como um critério válido para recusar o processamento de uma execução fiscal, pois, além de condicionar o interesse de agir aos custos do processo, conforme argumento de Oliveira Filho acima comentado (2021, p. 96), ignora o fato de que a efetividade da execução fiscal não se encerra no valor da dívida.

Os custos da cobrança judicial da dívida ativa relatados na seção anterior são uma estimativa média. Os encargos reais da execução fiscal dependem da situação individual de cada devedor. Se, por exemplo, o executado possui bens ou exerce atividade econômica, há uma probabilidade maior de que as medidas constritivas sejam eficazes, que o crédito público seja recuperado integralmente com custos reduzidos e em menor tempo.

O estabelecimento de um valor mínimo previamente fixado pelo Poder Judiciário para caracterizar o interesse de agir na execução fiscal, desconsiderando a situação individual de cada relação jurídica, também pode estimular a inadimplência, interferindo na política fiscal do ente federativo. Medidas coercitivas como o protesto e a inscrição do devedor em cadastros restritivos podem criar embaraços, mas não tem a mesma efetividade da constrição de bens, viável apenas na Justiça, de modo que, para nós, cabe ao ente público (e não ao Juiz) avaliar se deve promover ou prosseguir na execução.

Aqui, cabe o alerta de Pontes (2019, p. 94) para quem o aumento das exigências para se determinar o interesse de agir dificulta o exercício do direito de ação. Considerando que o direito de ação é uma parte essencial da garantia fundamental de acesso à justiça, um aumento no rigor para a verificação do interesse de agir, embora possível, não pode ser completamente arbitrário. Esse processo deve ser conduzido com uma série de precauções, compatíveis com seu status constitucional.

Esse debate chegou às Cortes Superiores. O Superior Tribunal de Justiça o enfrentou no tema 212 (recurso especial n. 1.125.627/PE, julgado em 28 de outubro de 2009) e o STF no tema 109 (recurso extraordinário n. 519.033, julgado em 17 de novembro de 2010).

O caso submetido à julgamento no Superior Tribunal de Justiça (tema 212) tratou de um pedido de execução de honorários de advogado de baixo valor, indeferido por ausência de interesse de agir com base no art. 1º da lei 9.469/1997. Os ministros da

Primeira Seção decidiram que o art. 1º da lei 9.469/1997, comentado na seção anterior, “simplesmente confere uma faculdade à Administração, não se podendo extrair de seu comando normativo a virtualidade de extinguir a obrigação, nem de autorizar o juiz a, sem o consentimento do credor, indeferir a demanda executória” (2009, p. 1).

Posteriormente, com base nesse julgamento, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula 452: “A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração Federal, vedada a atuação judicial de ofício” (2010).

Na mesma linha do Superior Tribunal de Justiça, o recurso extraordinário julgado pelo Supremo Tribunal Federal (tema 109) tratou de uma execução fiscal de dívidas de IPTU proposta pelo município de Votorantim e extinta por ausência de interesse de agir com base lei 4.468/1984 do Estado de São Paulo que autorizava a não-inscrição em dívida ativa e o não-ajuizamento de débitos de pequeno valor.

Os ministros do Supremo Tribunal Federal decidiram que o municípios têm autonomia tributária plena e competência legislativa para instituir tributo e eventuais desonerações conforme o art. 150, inciso I e § 6º da Constituição Federal, de modo que lei estadual autorizadora da não-inscrição em dívida ativa e do não-ajuizamento de débitos de pequeno valor não se aplicaria aos municípios, sob pena de violação de sua competência tributária, e que negar ao município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico violaria o direito de acesso à justiça (2010).

A relatora, a ministra Ellen Gracie, consignou em seu voto que o movimento do poder judiciário brasileiro é no sentido de ampliar o acesso à jurisdição, tanto que a estrutura dos Juizados Especiais estaduais e federais foi sendo ampliada cada vez mais “para acolher a litigiosidade que, embora de pequeno valor econômico individual, merece composição para que se preservem os valores maiores que inspiram a sociedade brasileira, entre os quais a submissão de todos à lei” (STF. 2010, p. 6).

No sistema brasileiro, em que não é dado ao Executivo proceder à chamada “execução administrativa”, a fase de cobrança extrajudicial restringe-se à notificação do contribuinte para que pague voluntariamente seu débito. Não há instrumentos de expropriação à disposição do Fisco.

Os atos expropriatórios estão sob a chamada “reserva de jurisdição”. O fisco, precisa, como qualquer pessoa, buscar perante o Judiciário a satisfação de seus créditos, ajuizando execução fiscal (STF. 2010, p. 6).

Assim, prevaleceu no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal a compreensão de que a análise do custo-benefício da cobrança da dívida ativa cabe à Administração credora, e que a extinção de execuções fiscais de baixo valor com fundamento na inexistência de interesse de agir violaria a garantia e acesso à Justiça.

4. INTERESSE DE AGIR CONFORME O TEMA 1.184 STF.

A discussão sobre o interesse de agir na cobrança judicial da dívida ativa de débitos de baixo valor, aparentemente superada pelas cortes superiores, ganhou novos contornos com o julgamento do recurso extraordinário n. 1.355.208 (tema 1.184) pelo Supremo Tribunal Federal em 19 de dezembro de 2023.

O caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal tratava de uma execução fiscal promovida em 17 de março de 2020 pelo município de Pomerode/SC, no valor de R\$ 528,41 (quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos), extinta sem resolução mérito pela Justiça Estadual sob o fundamento de que os gastos do processo seriam maiores que o crédito irrisório a ser recuperado, devendo ser preservadas as contas públicas e o interesse da coletividade representada pelo município.

O Supremo Tribunal Federal decidiu que a extinção respeitou o princípio da eficiência, pois os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem guiar as práticas administrativas e financeiras para o atendimento do interesse público, sendo desproporcionais e juridicamente inválidos os gastos vultosos de recursos públicos para cobranças de pequeno valor, conforme o voto da relatora, a ministra Carmen Lúcia (STF, 2023, p. 9):

Havendo interesse e obrigação do ente estatal de dar cobro às dívidas que têm com os contribuintes, também é exato que o princípio da eficiência administrativa e financeiro impõe que somente possa se valer do caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento para a mesma finalidade inexistir. Menos ainda se legitima a escolha da judicialização quando o custo financeiro e administrativo seja tanto maior quanto o que se tem a receber do devedor.

A ineficiência administrativa mostra-se pela transferência à solução buscada entregando-se mais atribuição a órgãos de outro poder; pela indolência administrativa de se buscarem alternativas internas nos entes estatais (câmaras de conciliação e processos de formulação de meios de pagamento sem litígio); pela busca de pagamentos que formam processos de duração desarrazoada e impeditivas da eficiência do Poder Judiciário, pela absurda carga de processos dessa natureza.

De acordo com a ministra Carmen Lúcia (STF, 2023, p. 10), a existência de outro meio de cobrança (protesto) das dívidas que o ente estatal tem a obrigação de buscar, e que se mostra mais razoável, proporcional e eficiente tanto para a administração da Justiça quanto para a coletividade, só poderia ser afastada legitimamente se fosse demonstrada a sua inaplicabilidade, o que, em caso de dívidas de valor inferior ao custo financeiro e administrativo, seria irrazoável.

O julgamento partiu da constatação de que o quadro normativo então vigente na época do julgamento do tema 109 (ano de 2010) teria mudado com a inclusão da certidão de dívida ativa dentre os títulos sujeitos a protesto pela lei 12.767/2012. A possibilidade do protesto, antes inexistente, representaria uma alternativa eficiente à execução fiscal.

Foram fixadas as seguintes teses no julgamento do recurso extraordinário n. 1.355.208 (tema 1.184):

1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.
2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.
3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis.

Por maioria de votos, os ministros decidiram que o juiz pode extinguir execuções fiscais de baixo valor, respeitada a competência do ente federado para legislar sobre o assunto, e que, em função do princípio da eficiência administrativa, a cobrança da dívida ativa pela via judicial só se justificaria quando as alternativas extrajudiciais disponíveis, a exemplo do protesto, não se revelassem suficientes, visando uma solução mais razoável e proporcional, tanto para a administração da Justiça quanto para a coletividade. Os ministros justificam que a decisão é necessária para fazer frente ao acúmulo crescente de execuções.

O ministro Gilmar Mendes (STF, 2023, p. 76-86), vencido no julgamento do tema 1.184, entretanto, sustentou que as medidas extrajudiciais de cobrança seriam alternativas à disposição da Fazenda Pública, e que a execução fiscal assegura os meios de constrição patrimonial que estão sob reserva de jurisdição, não se podendo extinguir execuções fiscais sob o argumento de que custos estimados do processo excederiam o

crédito a recuperar em razão do princípio constitucional da inafastabilidade da Jurisdição.

À primeira vista, essa decisão parece superar a tese fixada no tema 109 no sentido de que negar ao município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico violaria o direito de acesso à justiça. Contudo, a ressalva ao final da primeira tese fixada (respeitada a competência constitucional de cada ente federado), incluída por sugestão do ministro Gilmar Mendes (STF, 2023, p. 89-92), procura conciliar as novas teses com as regras fixadas no tema 109.

O juiz pode extinguir execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, mas deve respeitar eventual lei definidora de parâmetros para a cobrança judicial da dívida ativa. Se o valor do débito supera o patamar mínimo para o ajuizamento estabelecido pela Administração, o processo deve seguir.

Assim, cabe aos entes federativos avaliar os benefícios e encargos da cobrança judicial da dívida ativa, estabelecendo os critérios que orientam a instauração ou a continuidade de execuções fiscais. Somente na ausência de parâmetros normativos é que o Juiz pode extinguir execuções fiscais de baixo valor por ausência de interesse de agir.

A segunda tese estabelece providências prévias condicionantes do interesse de agir: (a) tentativa de conciliação ou solução administrativa e (b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa. Não há interesse de agir se o credor sequer tentou satisfazer o seu crédito a partir de expedientes e ferramentas extrajudiciais.

O interesse de agir, então, passa a ser caracterizado a partir da comprovação: (1) de que as alternativas extrajudiciais disponíveis para a cobrança fracassaram e (2) que o crédito supera os parâmetros mínimos fixados em lei para ajuizamento pelo próprio credor público, ou, à falta desses critérios, com base no princípio da eficiência.

A medida chega em boa hora, pois, igual os órgãos administrativos encarregados da cobrança da dívida ativa, o Poder Judiciário deve organizar e prestar seus serviços de forma racional, à luz de critérios de economicidade e efetividade, otimizando a utilização dos escassos recursos públicos e imprimindo concretude à garantia constitucional de acesso à ordem jurídica justa (Oliveira Filho; 2020, p. 13-14).

A despeito das válidas críticas às iniciativas de restrição ou de condicionamento do acesso à Justiça, parece não haver um caminho sustentável diferente da racionalização, haja vista a litigiosidade crescente e os limites orçamentários do Estado brasileiro.

Com base nas teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do tema 1.184, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 547, de 2024, estabelecendo ser legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir e que “deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis”, respeitada a competência constitucional de cada ente federado (2024).

A Resolução fixou um valor certo (R\$ 10.000,00) como parâmetro para caracterização do interesse de agir, cabendo aqui novamente as críticas feitas na terceira seção deste artigo no sentido de que cada execução fiscal tem uma realidade própria, custos e perspectivas. Ao menos esse valor financeiro não foi estabelecido como critério isolado, exigindo-se, para a extinção da execução, que o processo esteja sem movimentação útil há mais de um ano, sem a citação ou localização de bens do executado.⁵ A fixação de um piso como critério único para permitir a cobrança judicial da dívida ativa - caracterizando a presença do interesse de agir - teria potencial para indesejadamente estimular a inadimplência.

A Resolução n. 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça deve ser aplicada conforme as teses definidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do tema n. 1.181, respeitando a legislação do ente federado credor, sob pena de comprometimento da cobrança judicial, sobretudo de pequenos municípios. O piso fixado de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), pode, por exemplo, inviabilizar a cobrança do IPTU.

Em seguida à publicação da Resolução n. 547/2024, o Conselho Nacional de Justiça, o Tribunal de Justiça de São Paulo, a Procuradoria-Geral do Estado, o Tribunal de Contas do Estado e 81 prefeituras paulistas assinaram em 10 de maio de 2024 uma série de acordos de cooperação técnica envolvendo o programa Execução Fiscal Eficiente, que viabilizarão a extinção de cerca de 2 (dois) milhões de processos de execução fiscal no estado de São Paulo ao longo dos próximos 12 meses (CNN Brasil, 2024).

⁵ A Resolução n. 547/2024 tem outro inconveniente que pode ser objeto de questionamento judicial. No que parece ter inovado sem base legal e extrapolando as atribuições administrativas do Conselho Nacional de Justiça, a norma determina no art. 1º, § 4º, que, nada obstante seja a execução fiscal arquivada por ausência de interesse de agir (sendo a litispendência o que impede a contagem da prescrição), o prazo prescricional se iniciará 1 (um) ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.

Esse condicionamento rompe os paradigmas tradicionais de que a execução fiscal é a etapa final obrigatória do procedimento de cobrança da dívida ativa e que existe interesse de agir sempre que houver um crédito inscrito na dívida ativa não pago pelo devedor.

Diante de um problema prático, o Supremo Tribunal Federal prestigiou o princípio da eficiência em detrimento do direito fundamental de ação (acesso à Justiça), redefinindo o interesse de agir na execução fiscal. A solução é análoga ao tratamento dado pela Suprema Corte aos processos previdenciários, quando se entendeu pela necessidade, como regra, de prévio requerimento administrativo para caracterização do interesse processual (recurso extraordinário n. 631.240 - tema 350, julgado em 3 de setembro de 2014).

Nesse julgamento, o Supremo Tribunal Federal definiu que “a instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição” e que “a concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise” (2014).

Como na decisão do tema 1.184 em 2023, esse julgamento foi motivado pelo aumento progressivo do número de ações previdenciárias, sobretudo nos Juizados Especiais. O ministro Luís Roberto Barroso, relator do recurso, citou no voto vencedor dados dos relatórios Justiça em Números 2013 e 100 Maiores Litigantes de 2012, elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça. Segundo esse último levantamento, as ações previdenciárias responderam por 34% (trinta e quatro por cento) dos processos distribuídos na Justiça Federal em 2011 e o INSS foi o maior litigante do País (CNJ, 2012).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da execução fiscal no contexto atual revela um cenário de ineficiência e complexidade, exacerbado pelo prolongamento dos processos. A morosidade na busca de bens penhoráveis, a complexidade do procedimento e os elevados custos envolvidos tornam a cobrança judicial da dívida ativa insatisfatória, tanto sob o ponto de vista econômico quanto operacional. A cobrança indiscriminada da dívida ativa sobrecarrega a força de trabalho do Poder Judiciário e dos órgãos de representação judicial da

Fazenda Pública, conforme revelam os dados anuais dos relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça.

Em resposta a essa situação, a Administração Pública tem adotado uma abordagem seletiva, priorizando execuções com maior potencial de retorno financeiro, inclusive com grupos de trabalho focados nos grandes devedores e regime diferenciado para a cobrança desses créditos, tudo a buscar maior eficiência na recuperação do crédito público. A atuação estratégica é coerente com o dever de eficiência administrativa, considerando que os recursos são limitados e o objetivo é obter o maior retorno com o menor custo possível.

Os custos da cobrança judicial da dívida ativa são uma estimativa média, variando conforme a situação de cada devedor. Se o devedor possui bens ou atividade econômica, as medidas constritivas tendem a ser mais eficazes, recuperando o crédito público de forma mais rápida e com menores custos. Estabelecer um valor mínimo fixo para caracterizar o interesse de agir na execução fiscal, sem considerar a situação específica de cada caso, pode incentivar a inadimplência e afetar a política fiscal do ente federativo.

Medidas como o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, inscrição do devedor em cadastros restritivos e a exigência de certidão de regularidade fiscal para participação de concorrência pública têm sido apontadas como opções mais eficientes que a execução fiscal como forma de coerção sobre o devedor.

Entretanto, essas medidas criam dificuldades, mas não são tão eficazes quanto a constrição de bens, que só a Justiça pode realizar, de modo que, a princípio, cabe ao ente público decidir sobre a promoção ou continuação da execução, não ao Juiz.

Esse entendimento prevaleceu inicialmente no STJ (tema 212) e no STF (tema 109), julgados, respectivamente, em 2009 e 2010. Preservou-se a definição clássica de interesse de agir como a conjugação da necessidade na obtenção da tutela jurídica com a adequação entre o pedido e a proteção que se pretende obter. No campo da execução fiscal, o interesse de agir permaneceu associado ao inadimplemento (art. 786 do Código de Processo Civil).

Diante de um quadro normativo novo (inclusão da certidão de dívida ativa como título sujeito a protesto pela lei 12.767/2012), o interesse de agir na execução fiscal, entretanto, foi redefinido pelo STF no julgamento do tema 1.184 em 19 de dezembro de 2023, passando a ser condicionado ao insucesso das alternativas extrajudiciais e ao cumprimento de parâmetros mínimos de valor, refletindo uma busca pela eficiência

administrativa. Esta abordagem prioriza a recuperação eficaz do crédito público, alinhando-se ao princípio da eficiência (art. 37 da Constituição Federal), sem comprometer o direito fundamental de acesso à Justiça.

A execução fiscal deixa de ser a etapa final obrigatória do procedimento de cobrança da dívida ativa, colocando em evidência a necessidade de uma gestão estratégica dos recursos públicos para maximizar os resultados com menor custo.

REFERÊNCIAS

Acordo busca extinguir 2 milhões de processos de execução fiscal em São Paulo. **CNN Brasil**. 10 de maio de 2024. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/acordo-busca-extinguir-2-milhoes-de-processos-d-e-execucao-fiscal-em-sao-paulo/>. Acesso em 11 de maio de 2024.

BARRETO, Aline Fleury. Execuções Fiscais no Brasil: Estimativas e Críticas à Cobrança Judicial de Créditos. **Revista Direito Tributário Atual**, n. 41. p. 25-42, 1º semestre 2019, São Paulo: IBDT, 2019.

BARROSO, Frederico Souza. Nova Perspectiva Crítica do Modelo De Execução Fiscal. In: CUNHA, Alexandre dos Santos; SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União**. Brasília, Ipea, 2013, v. 9, p. 81-97.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 100 Maiores Litigantes 2012. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em 15 de maio de 2024.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO. **Portaria Conjunta n. 7, de 23 de outubro de 2023**. Dispõe sobre procedimentos, iniciativas e estratégias para racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais promovidas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2023/outubro/cjf-cnj-agu-e-os-seis-trfs-assinam-normativo-para-aprimorar-o-fluxo-de-execucoes-fiscais/SEI_1691240_Portaria_Conjunta_77.pdf. Acesso em 12 de maio de 2024.

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

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em 10 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012.** Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm. Acesso em 11 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 10 de maio de 2024.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=L4320&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal. Acesso em: 11 de maio de 2024.

BRASIL. **Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997.** Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9469.htm. Acesso em 11 de maio de 2024.

BRASIL. **Medida provisória n. 1.561-6, de 12 de junho de 1997.** Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei no 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei no 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1561-6.htm. Acesso em 10 de maio de 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, FAZENDA E PLANEJAMENTO. Portaria n. 440, de 27 de maio de 1992.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria n. 29, de 17 de fevereiro de 1998.** Institui o Projeto Grandes Devedores – PROGRAN. Publicada no DOU de 19/02/1998, p. 16.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Portaria n. 75, de 22 de março de 2012.** Dispõe sobre a inscrição de débitos na Dívida Ativa da União e o ajuizamento de execuções fiscais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Publicada no DOU de 29 de março de 2012, p. 41).

BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **Portaria n. 396 de 20 de abril de 2016.** Regulamenta, no âmbito da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, o Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/divida-ativa-da-uniao/estrategias-de-cobranca-1/regime-diferenciado-de-cobranca-rdcc/portaria396_2016_1.pdf. Acesso em 11 de maio de 2024.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Inteiro teor do acórdão. Recurso Especial n. 1.125.627. Repetitivo: tema 212 - Questão referente à pretensão executória concernente aos honorários advocatícios de valor abaixo do estipulado no art. 1º da Lei nº 9.469/97, porque se configura a "ausência de interesse de agir" do autor "para a cobrança de verba honorária em valor ínfimo, que sequer cobriria as despesas com a execução". Data do julgamento: 28 de outubro de 2019. DJe/STJ de 06 de novembro de 2009.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Súmula n. 452. A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração Federal, vedada a atuação judicial de ofício. Julgada em 2 de junho de 2010. DJe/STJ de 21 de junho de 2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inteiro teor do acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.135. Data do julgamento: 9 de novembro de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=313633602&ext=.pdf>. Acesso em 10 de maio de 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inteiro teor do acórdão. Recurso Extraordinário n. 591.033. Repercussão geral: tema 109 – Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município. Data do julgamento: 17 de novembro de 2011. DJE/STF n. 38, de 24 de fevereiro de 2011.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inteiro teor do acórdão. Recurso Extraordinário n. 1.355.208. Repercussão geral: tema 1.184 – Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial. Data do julgamento: 19 de dezembro de 2023. DJE/STF n. 61/2024, de 1º de abril de 2024.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Inteiro teor do acórdão. Recurso extraordinário n. 631.240. Repercussão geral: tema 350 – Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 2º e 5º, XXXV, da Constituição Federal, a exigibilidade, ou não, do prévio requerimento administrativo, perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, órgão especializado, como requisito para o exercício do direito à postulação jurisdicional. Data do julgamento: 3 de setembro de 2014. DJ/STF n. 183 do dia 22 de setembro de 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução 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 1184 da repercussão geral pelo STF. DJe/CNJ n. 30/2024, de 22 de fevereiro de 2024, p. 2-4.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2019.** Brasília: CNJ, 2029. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/rel_sintetico_jn2009.pdf. Acesso em 30 abr. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2023.** Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/justica-em-numeros-2023.pdf>. Acesso em 30 de abril de 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2024.** Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: [cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf). Acesso em 11 de junho de 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil.** Vol. II, 3ª ed., 2002, Malheiros, p. 89

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. O interesse de agir como Pressuposto Processual. **Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro - EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p.164-195, jan./abr. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: FGV, 2022. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/relatorio_ia_2fase.pdf. Acesso em: 4 de maio de 2024.

GOUVEA, Marcus de Freitas. Crítica da execução fiscal como meio de Cobrança do Crédito público em massa: horizontes, aperfeiçoamento e alternativas. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 17, n. 3, p. 233-260, jul./set. 2018.

MELO, Carlos Francisco Lopes. Execução fiscal administrativa à luz da Constituição Federal. **Revista da AGU**, Brasília-DF, v. 11, n. 31, p. 109-142, jan./mar. 2012.

MOREIRA, André Mendes; GALDINO, Breno Santana. Congestionamento judiciário e execução fiscal: a falta de interesse processual em débitos de baixo valor. **Revista ABRADT Fórum de Direito Tributário – RAFDT**, Belo Horizonte-MG, ano 4, n. 7, p. 131-154, jan./jun. 2020.

MURAD, Flávia Santos. **Protesto de certidão de dívida ativa: extrajudicialização da cobrança de créditos fiscais como mecanismo de acesso à justiça**. Dissertação (mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória/ES, 2015. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/112/1/Flavia%20Santos%20Murad.pdf>. Acesso em 16/05/2024.

OLIVEIRA FILHO, Silas Dias de. A (im) pertinência do valor do crédito e do prévio protesto do título para a caracterização do interesse de agir na execução fiscal. **Cinco anos do Código de Processo Civil (2015)**. 2020. Disponível em <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/11311>. Acesso em 18/04/2024.

OLIVEIRA FILHO, Silas Dias de. **Interesse processual e acesso à ordem jurídica justa: a efetividade do processo judicial como filtro válido de demandas**. Tese (doutorado em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-11102022-100907/pt-br.php>. Acesso em 12/05/2024.

PONTES, Daniel de Oliveira. **Mutações no interesse de agir à luz do direito processual civil brasileiro contemporâneo**. 2019. Tese (mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2019.

Projeto de que regula a execução fiscal administrativa é aprovado na CAE. **Senado Notícias**. 22 out. 2019. Disponível em:
<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/22/projeto-que-regula-execucao-fiscal-administrativa-e-aprovado-na-cae>. Acesso em: 28 abr. 2024.

SEIXAS, Luiz Felipe Monteiro. **Tributação, finanças públicas e política fiscal: uma análise sob a ótica do Direito e Economia**. Tese (mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal-RN, 2012. Disponível em:
<https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/13954>. Acesso em 10/05/2024.