

AÇÃO DE DIREITO MATERIAL E EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA DESJUDICIALIZAÇÃO: (IM)POSSIBILIDADES CONSTITUCIONAIS¹

Weber Luiz de Oliveira

Doutorando em Ciência Jurídica pela Univali, Itajaí/SC, Brasil.
Mestre em Direito, Estado e Sociedade pela UFSC, Florianópolis/SC, Brasil.
Especialista em Direito Processual Civil pela UNISUL-LFG/SC, Brasil.
Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual - IBDP.
Procurador do Estado de Santa Catarina, com atuação no Escritório Especial
em Brasília.
Endereço eletrônico: weber@pge.sc.gov.br

INTRODUÇÃO

A execução fiscal é um procedimento moroso e ineficiente, conforme demonstram os relatórios do Conselho Nacional de Justiça.

O inadimplemento dos créditos públicos se perpetua em razão de não se conseguir alcançar, através da execução fiscal, resolução satisfativa do processo, em prejuízo clarividente às receitas públicas que poderiam ser utilizadas para a correta prestação de serviços públicos essenciais.

Como forma de tentar dar solução a tal quadro, propõe-se a execução fiscal administrativa², pela qual, após o término de uma fase do processo administrativo fiscal iniciar-se-ia procedimentos executivos em busca de bens e do adimplemento do crédito público. Trata-se de nítida ação de direito material, consoante construção teórica de Pontes de Miranda, em um contexto de busca pela desjudicialização.

Para tanto, restrições constitucionais e legais são conjecturadas no artigo, como as competências constitucionais legislativas sobre processo e procedimento, o devido processo legal e a (in)eficiência e (in)eficácia da execução fiscal administrativa.

¹ Artigo publicado na Revista Direito e Política (OLIVEIRA, Weber Luiz de. Ação de direito material e execução fiscal administrativa no contexto da desjudicialização: (im)possibilidades constitucionais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.2, 2º quadrimestre de 2020). Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16867>. Acesso em 28 set. 2021.

² Em outro estudo se iniciou o debate sobre a (im)possibilidade da execução fiscal administrativa. Amplia-se, aqui, esse objeto de pesquisa (OLIVEIRA, Weber Luiz de. Execução fiscal administrativa, *In*, **Advocacia pública em debate**, org. Weber Luiz de Oliveira, Florianópolis: Editora Empório do Direito, 2018, pp. 157-163.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que, na fase de investigação foi utilizado o método indutivo, na fase de tratamento de dados o método cartesiano, e, o resultado expresso no presente artigo é composto na base lógica indutiva.

1. EXECUÇÃO FISCAL

A execução judicial dos créditos tributários e não tributários, disciplinada pela Lei 6.830, de 22 de setembro de 1980, objetiva forçar o devedor a adimplir, excutindo bens de seu patrimônio para satisfação do crédito.

Pauta-se no título executivo “certidão de dívida ativa” (CDA)³, sendo um título extrajudicial apto a amparar o processo de execução, a teor do art. 784, IX, do Código de Processo Civil.

Além de ser uma forma especial de execução, que concretiza, em última razão, uma igualdade de concorrência entre as empresas contribuintes e uma igualdade de tratamento fiscal entre as demais pessoas, é um modo pelo qual se buscam receitas públicas para a prestação de serviços públicos.

Tal especificidade executiva é objeto de pesquisas institucionais⁴, que demonstram sua ineficiência e ineficácia, porquanto inatingível, na maior parte dos processos, os objetivos pelos quais foi instaurado.

Com efeito, é público e notório que o maior litigante brasileiro é o Poder Público, notadamente a União Federal⁵, sendo demonstrado, reiteradamente, nos relatórios do Conselho

³ Dispõe a Lei 6.830/1980, no art. 2º, §§ 5º e 6º: “§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter: I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros; II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato; III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida; IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo; V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida. § 6º - A Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente”.

⁴ IPEA. **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União, orgs. Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva, Brasília, Ipea, 2013). Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf. Acesso em 16 jul. 2019.

CNJ, “**Justiça em Números 2017**”. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em 16 jul. 2019.

⁵ Conforme dados do relatório “**100 Maiores Litigantes**”, do CNJ, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em 16 jul. 2019.

Nacional de Justiça, as mazelas da execução fiscal⁶, pontuando-se sobre a inefetividade de tal processo judicial e o custo de sua tramitação no Poder Judiciário⁷.

Essa notória falta de êxito na execução decorre, variadas vezes, da não localização dos executados, da demora na tramitação processual (seja pela atuação jurisdicional, seja pela atuação administrativa e das procuradorias)⁸, como, principalmente, da inexistência de recursos e bens passíveis de serem penhorados, leiloados ou adjudicados ao ente exequente.

A decisão judicial que defere a inicial, conforme art. 7º da Lei de Execução Fiscal, ordena a citação⁹, a penhora¹⁰, o arresto e a avaliação dos bens. Ora, como ressaltado, a perfectibilização da citação é morosa, ficando o processo paralisado no aguardo de diligências cartorárias e de oficiais de justiça, como também na busca de novos endereços; a penhora infrutífera, pela ausência de bens passíveis para tanto. Quando muito, penhoras de créditos, que poderiam auxiliar no adimplemento, são insuficientes e, ante a demora em sua realização, já encontram as empresas em situação financeira que não se mostra exitosa tal tipo de constrição.

⁶ O relatório “Justiça em Número de 2017”, é contundente: “No quadro geral das execuções, o maior problema é a fiscal. O executivo fiscal chega a juízo depois que as tentativas de recuperação do crédito tributário se frustraram na via administrativa, provocando sua inscrição na dívida ativa. Dessa forma, o processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas, sem sucesso, pela administração fazendária ou pelo conselho de fiscalização profissional. Acabam chegando ao Judiciário títulos cujas dívidas já são antigas, e por consequência, mais difíceis de serem recuperadas. Os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 38% do total de casos pendentes e 75% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Os processos dessa classe apresentam alta taxa de congestionamento, 91%, ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2016, apenas 9 foram baixados. Desconsiderando esses processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia de 73% para 65% em 2016 (redução de 8 pontos percentuais). A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (95%), e a menor, na Justiça Eleitoral (83%)” (p. 113).

⁷ Colhe-se do referenciado relatório “**Justiça em Números 2017**” do CNJ, que as despesas totais do Poder Judiciário foram de R\$ 84,8 bilhões, equivalente a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional (p. 53).

⁸ Extrai-se da destacada publicação do Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas – IPEA: “A morosidade não resulta significativamente do cumprimento de prazos legais, do sistema recursal ou das garantias de defesa do executado. Nem tampouco do grau de complexidade das atividades administrativas requeridas. Fundamentalmente, é a cultura organizacional burocrática e formalista, associada a um modelo de gerenciamento processual ultrapassado, que torna o executivo fiscal um procedimento moroso e propenso à prescrição. A forma de organização administrativa na Justiça se assemelha ao modelo fordista clássico, caracterizado pela rígida divisão de tarefas excessivamente reguladas, repetitivas e autorreferentes. Esse modelo impede a construção de uma visão completa do processo de trabalho, privilegiando o cumprimento de tarefas em detrimento da obtenção dos resultados” (*Op. cit.*, pp. 308-309).

⁹ Em relação à citação, colhe-se da destacada publicação do Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas – IPEA: “aproximadamente três quintos dos processos de execução fiscal vence a etapa de citação. Destes, 25% conduzem à penhora, mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Em 47,4% dos processos ocorre pelo menos uma tentativa inexitosa de citação, e 46,2% das tentativas de citação por AR são exitosas, contra 47,1% das tentativas de citação por oficial de justiça e 53,8% das tentativas de citação por edital” (p. 306).

¹⁰ Sobre a penhora, a publicação referida na nota anterior enfatiza: “em 15% dos casos há penhora de bens, e somente um terço dessas penhoras resulta da apresentação voluntária de bens pelo devedor. Apenas 2,6% das ações de execução fiscal resultam em algum leilão judicial, com ou sem êxito. Do total de processos, o pregão gera recursos suficientes para satisfazer o débito em apenas 0,2% dos casos” (*Idem*).

O Código de Processo Civil de 2015, tendo aplicação subsidiária à Lei 6.830/1980¹¹, trouxe alguns reflexos nas execuções fiscais, podendo ser destacado¹²: cooperação jurisdicional para recuperação e preservação de empresas e facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial (art. 69, § 2º, IV e V); possibilidade de negócio jurídico, inclusive processual (arts. 174, 784, IV, 190)¹³; disciplina da concessão de efeito suspensivo aos embargos (art. 919); regime jurídico dos honorários advocatícios (art. 85); (in)aplicabilidade do incidentes de desconsideração da personalidade jurídica (arts. 133-137); hipóteses de dispensa de remessa necessária (art. 496, §§ 3º e 4º); fornecimento de informações por terceiros (arts. 772-773); condenação por atos atentatórios à dignidade da justiça (arts. 774 e 777); (in)aplicabilidade da inclusão do nome do executado em cadastro de inadimplentes (art. 782, §§ 3º e 4º); regulamentação da fraude à execução (arts. 789-796); possibilidade da alienação antecipada de bens penhorados (arts. 852-853).

Apesar de algumas inovações processuais e sua aplicabilidade à execução fiscal, não se denota que serão suficientes para dar uma celeridade e satisfação nesse processo judicial.

Assim, a execução fiscal judicial, conquanto detentora de um procedimento especial para sua tramitação, encontra dilemas que levam a reflexão no sentido de buscar soluções que otimizem a execução e aumentem o nível de resolução dos processos executivos de créditos públicos.

Condutas como o protesto da certidão de dívida ativa, com o objetivo de evitar a judicialização, na esperança de que o contribuinte pague o débito, estão sendo realizadas.

Outra medida que há muito se discute é a execução fiscal administrativa¹⁴, existente em outros países como Estados Unidos, Portugal, Espanha, Argentina, França, Alemanha, México, Chile, Peru, Venezuela e Bolívia¹⁵, no sentido de que o procedimento de cobrança de dívida ativa seja realizado no âmbito do Poder Executivo, retirando do Poder Judiciário essa atribuição.

¹¹ O art. 1º da Lei 6.830/1980 descreve que a “execução judicial execução judicial para cobrança da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e respectivas autarquias será regida por esta Lei e, subsidiariamente, pelo Código de Processo Civil”, tendo o CPC/2015, nas Disposições Finais e Transitórias, estabelecido no art. 1.046, § 4º que “As remissões a disposições do Código de Processo Civil revogado, existentes em outras leis, passam a referir-se às que lhes são correspondentes neste Código”. Assim, evidente a aplicação subsidiária do CPC/2015 aos processos de execução fiscal judicial.

¹² DAL’COL, Caio de Sá; ABREU, Livia Dalla Bernadina. Reflexos do CPC/2015 nas execuções fiscais, *In*, **Fazenda Pública**, Coleção Repercussões do Novo CPC, coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues; coord. geral Fredie Didier Jr., 2ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2016, pp. 67-94.

¹³ A propósito, o Enunciado n. 256 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis (FPPC): “(Art. 190) A Fazenda Pública pode celebrar negócio jurídico processual”.

¹⁴ A respeito, projetos de lei do Senado 174/1996, 608/1999, 10/2005 e projetos de lei da Câmara 5.615/2005, 5.080/2009, 2.412/2007 (esse último em efetiva tramitação legislativa e disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=522170&filename=Tramitacao-PL+2412/2007. Acesso 30 abr. 2018).

¹⁵ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**, Belo Horizonte: Editora Forum, 2009. MELO, Carlos Francisco Lopes. “Execução fiscal administrativa à luz da Constituição Federal”. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880>. Acesso 30 abr. 2018. Também,

2. EXECUÇÃO FISCAL ADMINISTRATIVA

A execução se caracteriza pela busca de satisfação de uma obrigação inadimplida. A depender do *locus* em que procedimentalizada pode ser judicial ou administrativa. Assim, o termo “execução” não se limita apenas ao campo judicial, sendo utilizado consoante um de seus significados linguísticos, no sentido de *realização, cumprimento*¹⁶. A rigor, a significação técnico-jurídico-processual desse termo abrange a efetivação, realização, cumprimento de direitos em processos administrativos ou judiciais.

A execução fiscal visa à satisfação de obrigações pecuniárias de natureza pública, sendo a administrativa realizada no interno da Administração Pública, podendo ser considerada, igualmente, um tipo de processo para solução de conflitos de interesse público, já que o processo de interesse público pode ser visto como “sinônimo de processo civil voltado à resolução de conflitos de interesses originários da aplicação do direito material público”¹⁷.

O conceito de interesse público e o seu tratamento processual não pode se restringir tão-somente às demandas coletivas, mas, de igual modo, às demandas individuais que se massificam no Estado e na sociedade, de forma que o seu tratamento deve objetivar uma resolução especializada do litígio¹⁸.

Afinal, uma sociedade em que se pretende o exercício de uma cidadania plena (CF, art. 1º, II) deve se interessar e incentivar a adoção de técnicas direcionadas ao cumprimento e satisfação das obrigações públicas – tanto pelas pessoas (físicas e jurídicas), quanto pelo Estado -, porquanto retornam à mesma diretamente sob a forma de prestação de serviços públicos, que se esperam eficientes, já que “tributos cobrados sem contrapartida efetiva dos poderes públicos e sem o consentimento do povo, são causa de insatisfação popular”¹⁹.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira. “Execução fiscal: eficiência e experiência comparada”. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet. Acesso 30 abr. 2018.

¹⁶ HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**, Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003, p. 227, verbetes “execução” e “executar”.

¹⁷ BUENO, Cássio Scarpinella. Processo civil de interesse público, *In*, **Processo civil e interesse público**: o processo como instrumento de defesa social, org. Carlos Alberto de Salles, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 24. Importa esclarecer que o autor se refere a processo civil jurisdicional. Nada obstante, a ideia de processo como instrumento e concretização do interesse da coletividade é aqui adotada para subsidiar sua aplicação no processo civil administrativo de interesse público, tal como a execução fiscal administrativa.

¹⁸ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. O regime processual das causas repetitivas, *In*: **Revista de Processo**, vol. 179, ano 35, p. 139-174, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan. 2010.

¹⁹ SEVEGNANI, Joacir. **A resistência dos tributos no Brasil**: Estado e Sociedade em conflito, Florianópolis: Conceito Editorial, 2009, p. 212. Sobre a relação entre o interesse estatal no recolhimento de tributos e a resistência da sociedade, Sevegnani contextualiza na obra referenciada, quanto a essa resistência, os seguintes pressupostos: elevada carga tributária, injustiças causadas por renúncias fiscais, modelo regressivo de tributação, centralização das receitas tributárias,

Como ressaltado, a resolução desse interesse público no adimplemento dos créditos públicos pela Lei de Execução Fiscal não mais atende satisfatoriamente, obtendo resultados pífios.

O interesse público então tutelado deve ser concretizado através de outros instrumentos que tragam eficiência e eficácia ao procedimento, de que é objeto do presente estudo a execução fiscal administrativa.

Assim, após o término do procedimento de constituição do crédito tributário, realizado no âmbito do processo administrativo tributário, inicia-se nova fase, com procedimentos a serem implementados no intuito de busca e excussão de bens do devedor.

Atos que possam ser efetivados pelos próprios agentes do Estado o seriam, como a restrição de bens com a averbação do débito nos cadastros públicos (Registro de Imóveis e Detran), a penhora de faturamento e de créditos de terceiros.

Já o pedido de penhora de valores deve ser requerido à autoridade judiciária, considerando o sigilo fiscal existente.

A rigor, a presente construção teórica revive antiga discussão entre a concretização de direitos por uma função/poder estatal frente a ineficiência de outra função/poder. É sabido que o que se denomina de ativismo judicial²⁰ se iniciou em razão de que o Poder Executivo não prestava os serviços públicos que a sociedade entendia necessários. Nesse contexto, a voz de clamor pela implementação efetiva de políticas públicas encontrou ressonância no Poder Judiciário, que, baseado em direitos fundamentais - positivados ou não em uma Carta Política -, impôs a realização de tais direitos, substituindo-se, variadas vezes, a função/poder de outros poderes constituídos, o que se convencionou chamar judicialização da política²¹.

reduzida transparência administrativa, complexidade do sistema tributário, corrupção e crise de valores e serviços da dívida pública. A respeito dos caminhos para superação dessa resistência fiscal, aponta por uma consolidação do Estado Democrático de Direito, pelo fortalecimento da solidariedade social, por uma contribuição da política jurídica e, por fim, pelo papel da educação fiscal.

²⁰ “*Ativismo judicial* é uma expressão cunhada nos Estados Unidos e que foi empregada, sobretudo, como rótulo para qualificar a atuação da Suprema Corte durante os anos em que foi presidida por Earl Warren, entre 1954 e 1969. Ao longo desse período, ocorreu uma revolução profunda e silenciosa em relação a inúmeras práticas políticas nos Estados Unidos, conduzida por uma jurisprudência progressista em matéria de direitos fundamentais. Todas essas transformações foram efetivadas sem qualquer ato do Congresso ou decreto presidencial. A partir daí, por força de uma imensa reação conservadora, a expressão *ativismo judicial* assumiu, nos Estados Unidos, uma conotação negativa, depreciativa, equiparada ao exercício impróprio do poder judicial. Todavia, depurada dessa crítica ideológica – até porque pode ser progressista ou conservadora – a ideia de *ativismo judicial* está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. Em muitas situações, sequer há confronto, mas mera ocupação de espaços vazios” (BARROSO, Luís Roberto, *Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo*, In, **As novas faces do ativismo judicial**, orgs. André Luiz Fernandes Fellet, Daniel Giotti de Paula e Marcelo Novelino, 2ª tiragem, Salvador: Editora Juspodivm, 2013, pp. 232-232).

²¹ OLIVEIRA, Claudio Ladeira; MOURA, Suellen. Judicialização da política e poder legiferante: a ilegitimidade da interferência do Supremo Tribunal Federal na política nacional, In, **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 23, n. 2, maio 2018, p. 466-490. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13378>. Acesso 14 jul. 2020. BORTOLI, Adriano de; GARCIA, Marcos Leite. Judicialização da política e vinculação jurídica da Administração

Assim se vê com a determinação de construção de creches e escolas²², de presídios e delegacias²³, a internação em hospitais e fornecimento de medicamentos²⁴, apenas para citar direitos à educação, segurança e saúde, respectivamente. Contudo, com Owen Fiss, pode-se afirmar que “a intervenção judicial deve ser vista mais como um catalisador do majoritarismo do que como um inimigo deste”²⁵. Os *limites* dessa atuação que é controvertida em âmbito acadêmico, jurisdicional e administrativo.

A propósito, recente alteração na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018, que dispõe sobre a segurança jurídica e a eficiência na criação e na aplicação do direito público, corrobora essa assertiva, quando objetiva disciplinar as decisões proferidas em processos administrativos, de controladoria e judiciais, no sentido de impor que se vislumbre “as consequências práticas da decisão” (art. 20) e as “consequências jurídicas e administrativas” (art. 21).

Da mesma forma das reflexões sobre o ativismo judicial, considerando a inefetividade da execução fiscal judicial, conjectura-se sobre a assunção, pelo Poder Executivo, de uma suposta função *exclusiva* do Poder Judiciário, como desiderato de alcançar melhor desempenho no adimplemento dos créditos públicos.

São imbricações institucionais²⁶, ante omissões de poderes constituídos, que impõem uma reação de outros. Vale dizer, se na não concretização de direitos prestacionais pelo Poder Executivo

Pública. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.3, 3º quadrimestre de 2014. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/6749>. Acesso 14 jul. 2020. FONSECA, Lorena; COUTO, Felipe Frões. Judicialização da Política e ativismo judicial: uma diferenciação necessária. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.2, 2º quadrimestre de 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/13361>. Acesso 14 jul. 2020. NISTLER, Regiane. A judicialização da política e a efetividade dos direitos sociais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.11, n.1, 1º quadrimestre de 2016. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/8709>. Acesso 14 jul. 2020.

²² A respeito: STF, ARE 761127 AgR, Relator(a): Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 24/06/2014.

²³ A respeito: STJ, REsp 1389952/MT, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/06/2014, DJe 07/11/2016.

²⁴ Conforme definição do Tema 106 de Recurso Especial Repetitivo n. 10657156, Relator Min. Benedito Gonçalves, julgado em 25.04.2018, com acórdão ainda não publicado.

²⁵ As formas de justiça, *In, O processo para solução de conflitos de interesse público*, coords. Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Susana Henriques da Costa, Salvador: Editora Juspodivm, 2017, p. 125.

²⁶ Colocada dessa forma a questão, lembra-se da teoria do diálogo entre os poderes, trabalhada por Conrado Hubner Mendes, que pontua: “Uma teoria do diálogo precisa combinar a abordagem da separação dos poderes com alguma teoria sobre a decisão, tanto para cortes quanto para parlamentos. Diálogo nasce da conjugação de um desenho institucional e de uma cultura política. O desenho institucional cria incentivos para tipos diferentes de interação. Tais incentivos não determinam, contudo, o comportamento institucional isoladamente” (**Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, 2008, p. 159. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/pt-br.php>. Acesso 16 jul. 2019). Assim também, essas imbricações encontram fundamento teórico em Niklas Luhmann (**Introdução à Teoria dos Sistemas**, trad. Ana Cristina Arantes Nasser, Petrópolis, RJ: Vozes, 2009), e Gunther Teubner (**O direito como sistema autopoietico**, trad. José Engrácia Antunes, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993). Tais diálogos e imbricações

o Poder Judiciário atua; na não concretização de direitos creditícios públicos pelo Poder Judiciário, o Poder Executivo igualmente pode atuar, desde que respaldado por legislação nesse sentido e respeitando, por evidente, direitos e garantias fundamentais.

A respeito, a Lei n. 13.606, de 9 de janeiro de 2018, que incluiu na Lei 10.522, de 19 de julho de 2002 alguns dispositivos, inaugurou no cenário jurídico nacional uma forma de execução fiscal administrativa. A Portaria n. 33, de 8 de fevereiro de 2018, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, regulamentou os procedimentos para implementação dessa ação. Referidas normas serão analisadas mais à frente.

3. AÇÃO DE DIREITO MATERIAL

A execução fiscal administrativa é uma forma de exercício da *ação de direito material* já amplamente discutida em doutrina²⁷, muito embora não imune às críticas que toda teoria que se pretenda científica e aplicável deve receber da comunidade jurídica²⁸.

De fato, Pontes de Miranda divide a ação em sentido do direito material e, “ação”, em sentido do direito processual. Utiliza, assim, as aspas para se referir a ação processual. Destaca-se que, na presente pesquisa, a ação processual é referida somente em relação à ação exercida perante a jurisdição, resguardando o termo ação de direito material para outras formas do exercício de ação que não a jurisdicional, mas, igualmente, concretizadoras do *acesso à justiça*²⁹.

entre as funções jurisdicionais, executivas e legislativas foi objeto de pesquisas anteriores, especificamente em relação à aplicabilidade e operacionalidade de precedentes vinculantes pela Administração Pública (OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes vinculantes na Administração Pública: limites e possibilidades de aplicação**, Salvador: Editora Juspodivm, 2016; Precedentes judiciais na administração pública, *In*, **Revista de Processo**, vol. 251, ano 41, p. 429-455, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan. 2016.

²⁷ Por todos, Pontes de Miranda, **Tratado das ações**, tomo 1, Campinas: Editora Bookseller, 1998; e Ovídio Baptista da Silva, **Jurisdição e execução na tradição romano-canônica**, 2ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997; **Curso de processo civil: processo de conhecimento**, vol. 1, 5ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. Também afirmando a existência da ação de direito material, com fundamento nos autores retro citados, Araken de Assis, **Cumulação de ações**, 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, pp. 71-78; Pedro Henrique Pedrosa Nogueira, **Teoria da ação de direito material**, Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

²⁸ Autores críticos da teoria da ação de direito material pode-se citar: OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. Efetividade e tutela jurisdicional, *In*, **Princípios e temas gerais do processo civil**, Coleção doutrinas essenciais: processo civil, v. 1, orgs. Luiz Rodrigues Wambier, Teresa Arruda Alvim Wambier, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 1091-1121; O problema da eficácia da sentença, *In*, **Atos decisórios, meios de impugnação das decisões judiciais e coisa julgada**, Coleção doutrinas essenciais: processo civil, v. 6, orgs. Luiz Rodrigues Wambier, Teresa Arruda Alvim Wambier, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 448-464; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**, 2ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2007 p. 234; MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**, 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, pp. 292-295; AMARAL, Guilherme Rizzo. A polêmica em torno da ação de direito material, *In*, **Revista Gênesis de Direito Processual Civil**, v. 33, 2005, pp. 161-185.

²⁹ “Assim, alarga-se o conceito de acesso à justiça, compreendendo os meios alternativos, que se inserem em um amplo quadro de política judicial” (CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pellegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel, **Teoria Geral do Processo**, 28ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2012, p. 44).

Afirma Pontes de Miranda que a exigibilidade nascente do não atendimento à pretensão³⁰ de quem possui o direito subjetivo³¹, decorrente de anterior direito material, pode se dar pela ação de direito material ou, na maioria das vezes, pela “ação” de direito processual, essa oriunda, agregamos, da inafastabilidade do controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV).

É clarificante a transcrição do seu pensamento:

Ação (em direito material) e “ação” (em direito processual). A ação exerce-se principalmente por meio de “ação” (remédio jurídico processual), isto é, exercendo-se a pretensão à tutela jurídica, que o Estado criou. A ação exercer-se, porém, de outros modos. Nem sempre é preciso ir-se contra o Estado para que ele, que prometeu a tutela jurídica, a preste; nem, portanto, estabelecer-se a relação jurídica processual, na qual o juiz haja de entregar, afinal, a prestação jurisdicional. A ação nada tem com a pretensão à tutela jurídica. [...] “Ação” judicial e “ação administrativa”. À ação corresponde ou a “ação” (judicial), ou a “ação” administrativa (qualquer que seja o nome que lhe dê), trate-se de tribunal administrativo, ou de simples administração, e a “ação” em juízo arbitral em outro corpo não-estatal, ou paraestatal, ou qualquer, ou a “ação” própria, em justiça de autotutela. Se qualquer desses caminhos lhe é fechado, ou se lhe obstrui, nem por isso deixa de existir a ação; porque tais cortes são no direito processual, ou no direito público, provavelmente constitucionais. O corte total ou parcial da ação tem de ocorrer no direito material. A ação não é a constelação dessas “ações”; mas o sol do sistema³².

Desse modo, quando há referência à ação, não se pode limitar seu conceito ao aspecto processual, mas, de igual forma, à ação quanto ao direito de perseguir o que é devido, nos termos mesmo da antiga definição de *actio*, ou seja, “*actio autem nihil est, quam ius perseguendi iudicio quod sibi debeat*”, conforme destacado por Ovídio Baptista da Silva³³.

Pode-se visualizar a ação de direito material através de uma linha do tempo nos seguintes termos: direito material – direito subjetivo – pretensão de direito material – *ação de direito material* – direito de ação (CF, art. 5º, XXXV) – pretensão de direito processual (em face do Estado, pelo pedido imediato; em face do réu, pelo pedido mediato) – ação processual.

³⁰ “A ação ocorre na vida da pretensão, ou do direito mesmo, (a) quando a pretensão exercida não é satisfeita e o titular *age* (reminiscência do ato de realização ativa dos direitos e pretensões), ou (b) quando, tratando-se de pretensão que vem satisfeitas pelos atos positivos ou negativos, ocorre interrupção dessa conduta duradoura” (**Tratado das ações**, tomo 1, Campinas: Editora Bookseller, 1998, p. 128).

³¹ Lapidar J. J. Calmon de Passos: “O direito subjetivo nem é só interesse protegido, nem é só o poder de vontade conferido pela norma, nem igualmente a norma de direito vista do ângulo do sujeito. Êle é uma realidade-síntese, na qual a vontade é a sua essência, o interesse o seu fim e a norma a sua fonte, seu limite e sua garantia” (**A ação no direito processual brasileiro**, Coleção “Obras de J. J. Calmon de Passos – Clássicos”, orgs. Fredie Didier Jr. e Paula Sarno Braga, Salvador : Editora Juspodivm, 2014, p. 112)

³² **Tratado das ações**, tomo 1, Campinas: Editora Bookseller, 1998, pp. 124-126.

³³ Adverte Ovídio Baptista, também, que houve um duplo equívoco sobre o moderno conceito de ação. O primeiro foi transferir “para o direito processual civil a categoria conhecida como *actio*, equivalente à *pretensão de direito material*”; o segundo equívoco foi “imaginar que o direito processual estivesse inteiramente desligado do direito material” (*Op. cit.*, pp. 171-172). Em relação ao apontado segundo equívoco, é certo que doutrina de escol já demonstrou que, efetivamente, o processo deve ser instrumento para a concretização do direito material (DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**, 13ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2008; BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**, 2ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2007).

Aplicando tal construção doutrinária ao presente estudo, pode-se dizer que, estabelecido no direito material o dever de pagar tributos e outros valores aos poderes públicos, imanente nasce o direito subjetivo de recebimento e de busca daqueles valores em caso de inadimplemento, que se faz através da pretensão, da exigência de cumprimento da obrigação.

Inexitosa a exigência, a posterior conduta pode se dar pela ação de direito material, *existentes procedimentos e instrumentos legais que a autorizem*, ou pelo exercício do direito abstrato, público e incondicionado de ação, com a propositura da ação processual - no caso a execução fiscal -, em que a pretensão é então judicializada³⁴.

A ação de direito material se insere, portanto, no que contemporaneamente se discute sobre os meios e soluções de conflitos de forma extrajudicial, sendo exemplos a arbitragem, a conciliação e a mediação. Trata-se da *desjudicialização* de questões que podem ser dirimidas em um ambiente que se distancia do Poder Judiciário, visando uma resolução da lide de modo célere e eficiente e, quando possível, menos custosa financeiramente.

A pesquisa ora em exposição está contida, portanto, também no tema da desjudicialização - ultimamente objeto de pesquisas pela doutrina³⁵ -, especificamente a desjudicialização da Administração Pública, maior litigante nacional.

A importância de análise da possibilidade constitucional de execução fiscal administrativa tem reflexos na diminuição dos processos judiciais e, conseqüentemente, nos gastos públicos do Poder Judiciário com a tramitação da execução fiscal judicial.

³⁴ Humberto Theodoro Jr. tem uma visão particular dessa dicotomia entre a ação de direito material e a ação de direito processual: “Do compromisso da prestação jurisdicional com a *efetividade* do direito material no plano constitucional, advém a possibilidade de divisar mais de um sentido para o direito de ação, ou seja: é possível entrever uma ação processual, como “o direito público e subjetivo imediato de exercer contra o Estado a pretensão à tutela jurídica” (ou, mais precisamente, à *prestação jurisdicional*); e uma *ação material*, como o mecanismo de realização da pretensão de direito material que atua na falta de colaboração espontânea do obrigado, ensejando meio de sujeitá-lo, por meio do poder coercitivo do Estado, ao cumprimento da prestação devida. Dessa maneira, sem negar a construção da teoria processual do direito de ação, como algo distinto do direito subjetivo material disputado no processo, restabelece-se a antiga visão romanística de que a todo direito corresponde uma ação que o protege e assegura, sempre que sofre ameaça ou lesão. São duas realidades jurídicas distintas, portanto: o direito à *prestação jurisdicional* (ação processual) e o direito à *tutela jurisdicional* (ação material). O último exercita-se, *in concreto*, por meio da ação processual; esta, porém, pode ser exercida, sem que afinal se reconheça ao demandante o direito à tutela jurisdicional. A parte, diante do conflito jurídico, tem sempre a *ação processual*, que é autônoma e abstrata, mas nem sempre tem a *ação material*, que se apresenta como *concreta*, sem embargo de configurar direito distinto daquele em prol do qual se realiza a tutela estatal” (**Curso de Direito Processual Civil** – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum, vol. I, 56ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015, p. 174).

³⁵ ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montigelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça, *In, Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 17, n. 2, p. 237-253, mai-ago 2012. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3970>. Acesso 14 jul. 2020. PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; PORTO, J R M. A desjudicialização enquanto ferramenta de acesso a justiça no CPC 2015. *In, Direito Intertemporal e o novo CPC*. PINHO, Humberto; GRECO, Leonardo; CARNEIRO, Paulo. (Org.). 1ª ed. Rio de Janeiro: GZ, 2017, v. 1, p. 321-353. MULLER, Julio Guilherme. **Negócios processuais e desjudicialização da produção da prova: análise econômica e jurídica**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

Mas não só, tal desjudicialização perpassa pela busca de eficiência e efetividade da cobrança dos créditos públicos (CF, art. 37, *caput*).

Se a abertura irrestrita do acesso à justiça é salutar e necessária em um Estado Democrático de Direito, igualmente, a forma como se dá esse acesso, o disciplinamento de critérios para tanto e a existência de outros processos/procedimentos que possam dar o resultado que se espera daquela judicialização, desde que respeitantes direitos fundamentais processuais, também podem contribuir para a concretização da eficaz tutela jurídica que, na temática apresentada, se daria na esfera administrativa.

Assim, o direito subjetivo do Estado de cobrança de seus créditos seria exercido em um procedimento executivo no interno do órgão estatal, com respeito, por óbvio, aos princípios fundamentais, porquanto é impositivo que “aos litigantes, em processo judicial *ou administrativo*, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (CF, art. 5º, LV).

Após o término da fase de formação do título executivo, realiza-se a pretensão estatal de cobrança, pela intimação do contribuinte para pagamento. Como ensina Pontes de Miranda³⁶, com a pretensão há exigência, ainda não exercício de ação.

Inexistente pagamento, vale dizer, sendo a pretensão resistida, aí se iniciaria a possibilidade de agir, do exercício da ação, que, na temática exposta, não se daria pela “ação” de direito processual, mas pela ação de direito material através do início do procedimento da execução fiscal administrativa, desde de que o direito material assim autorize e discipline, donde nascente o direito subjetivo da Administração Pública de exercer sua pretensão creditícia desjudicializadamente.

É cediço, outrossim, que milhares e milhares de execuções fiscais apenas são um “*ping-pong*”, indo e vindo dos cartórios das varas judiciais para as procuradorias apenas para andamento no sentido de busca de endereços e bens de executados, na maioria das vezes infrutíferos, mormente por ter se passado muito tempo entre a constituição definitiva do crédito tributário e a efetiva busca de sua satisfação.

A execução fiscal administrativa diminuiria consideravelmente esse tempo de tramitação entre a propositura da petição inicial da execução fiscal judicial e a citação ou penhora de bens. Após a intimação para pagamento nos autos do processo administrativo, como acima destacado, inicia-se, de pronto, o procedimento de busca de bens para satisfação do crédito inadimplido.

É necessário perceber que a medida ora em debate evitaria a judicialização excessiva e ineficiente da execução fiscal judicial. O contribuinte já realizou sua defesa no processo

³⁶ *Op. cit.*, p. 64.

administrativo, ou, ao menos, teve oportunidade para tanto, não havendo, assim, ofensa à sua ampla defesa, ao contraditório, nem tampouco ao devido processo legal.

A judicialização da execução fiscal apenas é uma repetição do que já teria ocorrido nos autos do processo administrativo. É evidente a perda de tempo e dinheiro públicos com a repetição de atos procedimentais, com consequências danosas ao Estado brasileiro pela inefetividade da execução fiscal judicial, o que, como já asseverado, é reiteradamente demonstrado pelos relatórios do Conselho Nacional de Justiça³⁷.

Há, portanto, obrigatoriedade de judicializar a execução fiscal³⁸?

Ou melhor, o direito de “ação” processual é impositivo?³⁹

Parece adequado afirmar que não, porquanto a ação, “antes de um dever, é um ato voluntário e livre, que pode não ser exercido se os interessados conseguiram resolver o seu conflito por outro meio, ou se o deixaram, inclusive, deliberadamente sem solução”⁴⁰.

O Supremo Tribunal Federal, em relação à lei da arbitragem, Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996, assentou entendimento que o acesso à justiça é um direito, e não uma obrigação⁴¹, de modo que é constitucional a adoção de meios de solução extrajudiciais de controvérsias, sendo, no ponto, alterada a destacada lei para, de igual modo, possibilitar que a Administração Pública se submeta à arbitragem.

Ora, se assim é, qual a razão jurídica de não se poder executar administrativamente os créditos tributários?

Com efeito, em relação à arbitragem, recente alteração legislativa realizada pela Lei n. 13.129, de 26 de maio de 2015, incluiu o § 1º ao art. 1º da Lei da Arbitragem, dispondo que a

³⁷ É oportuno reafirmar o descrito pelo CNJ, que o “processo judicial acaba por repetir etapas e providências de localização do devedor ou patrimônio capaz de satisfazer o crédito tributário já adotadas pela administração fazendária” Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf>. Acesso em 16 jul. 2019, p. 63.

³⁸ Conforme referido por Carlos Francisco Lopes Melo, diversos doutrinadores entendem pela obrigatoriedade da judicialização da execução fiscal, tais como, Hugo de Brito Machado, José Eduardo Soares de Melo e Sacha Calmon Navarro Coelho. (**Execução fiscal administrativa à luz da Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880>. Acesso 16 jul. 2019).

³⁹ Oportuna, novamente, a lição de Pontes de Miranda: “Porém há um ponto que ainda merece referência. A exigibilidade através de órgãos do Estado ou de corpo que tutele o direito (*e. g.*, juízo arbitral, obrigatório ou não) não se limita à justiça. Quando se fala de acionabilidade e de exigibilidade judicial como sinônimos, parte-se do *quod plerumque fit*. Somente com essa advertência é possível usar-se a sinonímia. Os órgãos estatais não-judiciais e os corpos não-estatais (se o monopólio estatal da tutela jurídica o permite) apresentam espécies de exigibilidade que não é a auto-satisfativa. Também ocorre, por vezes, que a pretensão perde apenas essa via (administrativa, arbitral, insertiva no orçamento) e conserva a ação perante a justiça. Esta é, portanto, espécie (ou uma das direções) da ação e leva a ‘ação’, processual” (*Op. cit.*, p. 124).

⁴⁰ CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **A ação no direito processual brasileiro**, Coleção “Obras de J. J. Calmon de Passos – Clássicos”, orgs. Fredie Didier Jr. e Paula Sarno Braga, Salvador : Editora Juspodivm, 2014, p. 72.

⁴¹ Constitucionalidade reconhecida pelo STF no julgamento da homologação de Sentença Estrangeira n. 5.206-7, j. em 12.12.2001, relator Min. Sepúlveda Pertence.

“administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

Nesse contexto de desjudicialização, no mesmo sentido se mostra possível a solução de conflitos atinentes ao inadimplemento de créditos públicos por meio da execução fiscal administrativa, desde que respaldada por legislação que a autorize e discipline, com *total* respeito às garantias processuais do devido processo legal.

3.1 Competências Legislativas sobre Processo e Procedimento

As competências legislativas descritas na Constituição Federal são de várias ordens: exclusiva, privativa, comum, concorrente e suplementar⁴².

Nos termos da Constituição Federal, o art. 22, I, enuncia ser competência privativa da União legislar sobre *direito processual*, enquanto que o art. 24, XI, diz que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre *procedimentos em matéria processual*. De modo que, sendo concorrente tal competência em relação ao procedimento, a União legislará sobre normas gerais (CF, art. 24, § 1º) e os Estados e o Distrito Federal suplementarão tal legislação nacional.

Imperativa a indagação: a defendida execução fiscal administrativa, como ação de direito material, teria substrato constitucional? Em outras palavras, os Estados Federados poderiam legislar acerca de tal ação de direito material, disciplinando *procedimentos executivos* no âmbito do processo administrativo, inclusive adentrando no direito de propriedade dos particulares?

Veja-se, a propósito, reflexão realizada pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Humberto Gomes de Barros:

O Estado-Administração é capaz de, visando a interesses sociais, expropriar um proprietário que nada lhe deve. No entanto, se o proprietário é inadimplente, na sagrada obrigação de honrar dívidas para com o Erário, a Administração queda-se impotente. Nesse caso, é necessário acionar o Estado-Juiz, fazendo com que este efetive a desapropriação. Em tal hipótese, o juiz desenvolverá mero procedimento⁴³.

Em anunciado enfoque, importa também refletir sobre a possibilidade dos próprios Estados federados editarem legislação sobre a execução fiscal administrativa, já que a “autonomia

⁴² SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 13ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 1997, pp. 456-457.

⁴³ Execução fiscal administrativa, *In*, **Revista CEJ**, Brasília, Ano XI, n. 39, out/dez. 2007, p. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/941/1114>. Acesso 14 jul. 2020.

das entidades federativas pressupõe repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa”⁴⁴.

Se houver entendimento no sentido de que se trata de lei sobre procedimento, os Estados têm competência para legislar, a teor do art. 24, XI, da Constituição Federal.

Contudo, a definição sobre o que seja processo e procedimento e, consectário disso, o que é norma sobre processo e norma sobre procedimento, daí decorrendo a competência legislativa, é controversa na doutrina nacional.

Paula Sarna Braga se debruçou sobre o tema, concluindo inexistir diferença entre processo e procedimento, afinal, “não há nada de processual que não seja essencialmente procedimental e vice-versa”, afirmando, em sequência, sobre serem processo e procedimento noções indissociáveis, pois, “legislar sobre um significa legislar sobre o outro”⁴⁵.

Não se coaduna com esse pensamento. Processo é instituto fundamental do Estado Democrático de Direito, sendo através dele exercidas as ações, de direito material ou de direito processual, além de possibilitar o direito de petição e o exercício da ampla defesa, ou seja, o processo possibilita que, diante da vedação da justiça de mão própria, o cidadão irresignado por entender seu direito violado, alcance a tutela – jurisdicional ou não – para a qual deve obter a resposta adequada, sem antes o processo oferecer e possibilitar, da mesma forma, que o acionado igualmente exerça o poder de influenciar a solução final, contraditando os pontos, de fato e de direito, trazidos pela parte acionante do processo.

O processo possibilita não somente o exercício da jurisdição, em uma ação processual, mas, também, o exercício da ação de direito material se, no caso de resistência à pretensão, existir procedimento capaz de solucionar o conflito desjudicializadamente, sendo exemplo categórico o processo de arbitragem.

Procedimento, por sua vez, é a forma com que os atos são regulamentados e realizados para se chegar a uma solução final satisfativa⁴⁶.

Assim, de um ponto de vista eminentemente *descritivo*, parece adequado supor que, existente legislação da União sobre *processo de execução de créditos públicos*, abre-se a oportunidade dos Estados legislarem sobre os procedimentos inerentes à efetividade e satisfatividade daquele processo, com o estabelecimento da forma com que os atos executivos e expropriatórios

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *Op. cit.*, p. 453.

⁴⁵ **Norma de processo e norma de procedimento**: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional brasileiro, Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 161.

⁴⁶ De modo similar: CINTRA, Antonio Carlos de Araújo, GRINOVER, Ada Pelegrini, DINAMARCO, Cândido Rangel, *Op. cit.*, pp. 309-310; GAJARDONI, Fernando da Fonseca, *In*, **Revista de Processo**, vol. 186, ano 35, pp. 199-227, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ago. 2010.

podem ser realizados na execução fiscal administrativa, respeitados, por certo, os postulados do devido processo legal, não necessariamente pelo exercício da atividade jurisdicional.

Faz-se coro, aqui, em grande parte, ao que defende Fernando da Fonseca Gajardoni:

O Estado ou o Distrito Federal, de acordo com sua conveniência, tem competência para, observadas as normas gerais mínimas editadas pela União, disciplinar, de maneira até diversa da constante da lei federal, o procedimento em matéria processual, desde que o faça para suplementá-la para atender às particularidades regionais⁴⁷.

Eventual lesão ou ameaça a direito da parte no procedimento da execução fiscal administrativa, igualmente por óbvio, deve ser objeto de busca de solução na prestação do serviço público jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV).

3.2 Devido Processo Legal

A Constituição Federal estatui que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV).

O que é devido processo legal?⁴⁸

Tem assento apenas no processo judicial?⁴⁹

Divide a doutrina⁵⁰, seguida pela jurisprudência⁵¹, o devido processo legal em uma dimensão substancial e procedimental, sendo aquela concernente à aplicação dos princípios/postulados da proporcionalidade-razoabilidade, podendo-se, eventualmente, afastar formalidades em procedimentos legalmente estatuídos para concretizar direitos fundamentais em

⁴⁷ *Op. Cit.*, p. 220 (grifos no original).

⁴⁸ Questionamento realizado por Humberto Ávila, *In, Revista de Processo*, vol. 163, ano 33, pp. 50-59, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, set. 2008.

⁴⁹ Indaga também Fernão Borba Franco: “Será o ‘devido processo legal’ judicial o mesmo ‘devido processo legal’ administrativo? Será possível, enfim, um raciocínio comum entre eles?” (Processo administrativo, teoria geral do processo, imparcialidade e coisa julgada, *In, Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*, vol. 1, coords. Fredie Didier Jr. e Eduardo Ferreira Jordão, Salvador: Editora Juspodivm, 2008, p. 233).

⁵⁰ NERY JR., Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**, 8ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, pp. 65-70. DIDIER JR. Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**, 17ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2015, pp. 67-71. THEODOR JR., Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum – vol. I**, 56ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015, pp. 82-82. LAMY, Eduardo de Avelar; RODRIGUES, Horário Wanderlei. **Teoria Geral do Processo**, 4ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 2016, pp. 228-233. PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito processual civil contemporâneo: teoria geral do processo**, 7ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2017, p. 95.

⁵¹ Colhe-se, por exemplo, do Supremo Tribunal Federal: ADI 173, Rel.: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. em 25/09/2008; RE 565048, Rel.: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, j. em 29/05/2014. Como exemplo da aplicação do devido processo legal em sua dimensão substancial, cita-se os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça: REsp 1303284/PR, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. em 16/04/2013; RMS 14.170/AP, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, j. em 25/06/2002.

disputa no processo, e, a procedimental, relativa ao respeito às formas e procedimentos estabelecidos na legislação. Essa construção não é imune às críticas⁵².

O devido processo legal também é considerado, além de um direito, uma garantia contra o exercício abusivo do direito, uma limitação ao poder⁵³, com funções integrativa, interpretativa e bloqueadora⁵⁴.

Renomada doutrina defende, inclusive, que destacado princípio seria gênero em relação aos demais princípios constitucionais processuais, que seriam espécies daquele, ou seja, “bastaria a norma constitucional haver adotado o princípio do *due process of law* para que daí decorressem todas as consequências processuais que garantiriam aos litigantes o direito a um processo e a uma sentença justa”⁵⁵.

Significa dizer, o princípio do devido processo legal seleciona e direciona o estabelecimento de regras processuais que concretizam demais princípios constitucionais processuais, como a ampla defesa, realizada através do contraditório, a publicidade, a isonomia, a duração razoável do processo, a presunção de inocência, o juiz natural, a inadmissibilidade de provas ilícitas e a coisa julgada, de modo que, em última *ratio*, concretizam o próprio princípio do devido processo legal.

Tal relação circular ou reflexiva dos princípios em relação às regras é enfatizada por Marcelo Neves, ao ponderar que os princípios “podem servir de balizamento, à construção,

⁵² Humberto Ávila manifesta-se nos seguintes termos: “Não é correto usar o dispositivo relativo ao “devido processo legal” como fundamento dos deveres de proporcionalidade e de razoabilidade e, portanto, do chamado “devido processo legal substancial”. Em primeiro lugar, porque leva ao entendimento de que o fundamento normativo dos deveres de proporcionalidade e razoabilidade é o dispositivo relativo ao “devido processo”, quando o seu fundamento reside na positividade dos princípios de liberdade e igualdade conjuntamente com finalidades estatais. Em segundo lugar, porque o “devido processo legal substancial”, se compreendido como os deveres de proporcionalidade e de razoabilidade, dá a entender que esses deveres não estão presentes no “devido processo legal procedimental”, quando, em verdade, servem para a sua própria configuração como processo adequado ou justo. E, em terceiro lugar, porque aquilo que o uso da expressão “devido processo legal substancial” quer designar – deveres de proporcionalidade e razoabilidade – também é realizado fora do “processo”. Igualmente não é consistente separar o “devido processo legal substancial” do chamado “devido processo legal procedimental”. Em primeiro lugar, porque o “devido processo procedimental” não é independente, no seu fundamento, de determinado princípio cuja aplicação reflexiva gera um direito subjetivo ou de determinada regra que o garanta, mas *decorrente* do seu próprio conteúdo normativo, ainda que ilegitimamente proclamado. Em segundo lugar, porque só se sabe se um processo é adequado ou justo se os atos praticados no processo forem proporcionais e razoáveis ao ideal de protetividade do direito alegado” (*Op. cit.*, pp. 58-59). No mesmo sentido, Luiz Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero (SARLET, Ingo Wolfgang, **Curso de Direito Constitucional**, 2ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, pp. 700-701).

⁵³ DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Lopes. **Teoria geral do novo processo civil**, São Paulo: Editora Malheiros, 2016, pp. 74-75; DIDIER JR. Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**, 17ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 63.

⁵⁴ “Sendo o “devido processo legal procedimental” um princípio que exige a realização de um estado ideal de protetividade de direitos, sem, no entanto, indicar os comportamentos cuja adoção irá contribuir para a promoção gradual desse ideal, tem a função de *criar* os elementos necessários à promoção do ideal de protetividade (função integrativa), *interpretar* as regras que já prevêm elementos necessários à promoção do ideal de protetividade (função interpretativa) e *bloquear* a eficácia das regras que prevêm elementos que são incompatíveis com a promoção do ideal de protetividade (função bloqueadora)” (ÁVILA, Humberto, *Op. Cit.*, pp. 57-58).

⁵⁵ NERY Júnior., Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**, 8ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 60.

desenvolvimento, à fortificação ou ao enfraquecimento, à restrição ou ampliação de conteúdo de regras”⁵⁶.

Poderia se conjecturar que os atos de desapossamento, como a penhora de bens, não poderiam ser realizados pelo Poder Executivo, mas tão-somente pelo Poder Judiciário. Nada obstante, é certo que o que delimita a Constituição Federal é que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º, LIV), não estabelecendo que a perda de bens seja *obrigatoriamente* realizada em um processo judicial, ou seja, o “devido processo legal” pode ser judicial *ou* administrativo⁵⁷.

Concluída a fase de formação do título executivo, após obrigatória ampla defesa e contraditório por parte do contribuinte, o título executivo então formado (CDA), ingressaria em uma nova fase do processo-procedimento administrativo, com a excussão de bens do devedor até sua final satisfação.

Evidente, por óbvio, que eventuais lesões ou ameaças a direito (CF, art. 5º, XXXV) estarão sob o amparo do Poder Judiciário, por intermédio de proposituras de ações judiciais pelos contribuintes.

Portanto, a destituição da propriedade mediante a participação num procedimento em contraditório não é função exclusiva do Poder Judiciário, não se efetiva apenas em um processo jurisdicional.

A corroborar legislativamente essa assertiva, sendo mais um exemplo de uma ação de direito material, veja-se que, em âmbito privado, a Lei Federal n. 9.514, de 20 de novembro de 1997,

⁵⁶ **Entre Hidra e Hércules:** princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico, 2ª ed., São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014, p. 131. Não se pode deixar de destacar, que para Neves, os princípios constitucionais “também são diabólicos”, referindo nos seguintes termos: “É verdade que um sistema jurídico moderno que superestime as regras em detrimento dos princípios constitucionais tende a uma consistência excessivamente rígida, isolando-se do seu ambiente: a rigidez do cristal torna-o socialmente inadequado perante uma sociedade altamente dinâmica e complexa. Entretanto, a fascinação pelos princípios constitucionais, em detrimento das regras, tende a bloquear a consistência jurídica, dissolvendo o direito amorfamente em seu ambiente e subordinando-o imediatamente às intrusões particularistas do poder, do dinheiro, dos moralismos intolerantes, dos valores excludentes inegociáveis etc” (p. 133).

⁵⁷ MEDAUAR, Odete. **A processualidade do direito administrativo**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo:** princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999, 2ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2003. DEZAN, Sandro Lúcio; GUIMARÃES, Jader Ferreira. Da “pré-verdade” à “pós-verdade” no processo administrativo e a capacidade de resposta do Estado à proteção de direitos, *In*, **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 24, n. 3, set-dez 2019, p. 830-854. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/15492> Acesso 14 jul. 2020. A propósito, Fredie Didier Jr. enfatiza: “Processo é método de exercício de poder normativo. As normas jurídicas são produzidas após um processo (conjunto de atos organizados para a produção de um ato final). As leis, após o *processo legislativo*; as normas administrativas, após um *processo administrativo*; as normas individualizadas jurisdicionais, enfim, após um *processo jurisdicional*. Nenhuma norma jurídica pode ser produzida sem a observância do devido processo legal. Pode-se, então, falar em *devido processo legal legislativo*, *devido processo legal administrativo* e *devido processo legal jurisdicional* (*Op. cit.*, p. 63). De modo similar Ada Pellegrini Grinover (**Ensaio sobre a processualidade:** fundamentos para uma nova teoria geral do processo, Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2016, p. 21-24).

que dispõe sobre a alienação fiduciária de coisa imóvel, autoriza que o credor concretize a propriedade em seu nome, com realização de leilão do bem sem que o Poder Judiciário seja instado a intervir.

Com efeito, na Lei de Alienação Fiduciária o procedimento está regulamentado no sentido de que, uma vez inadimplida a obrigação e não purgada a mora perante o Registro de Imóveis competente, seguem-se atos não jurisdicionais (art. 26), com consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário, que deve, inclusive, pagar o imposto de transmissão *inter vivos* (art. 26, § 7º), e posterior realização de leilão para alienação do bem imóvel (art. 27), podendo, ainda, ser intimado o devedor fiduciante eletronicamente (art. 27, § 2º).

Da mesma forma, a disciplina legal da usucapião extrajudicial. Conforme art. 1.071 do Código de Processo Civil, que incluiu o art. 216-A na Lei de Registros Públicos, Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, passou-se a admitir o reconhecimento extrajudicial de usucapião⁵⁸. Todo o procedimento é realizado perante o Cartório de Registro de Imóveis, tendo competência o tabelião ou oficial de registro de imóveis para realizar atos tendentes à aquisição da propriedade, nos termos do § 6º do destacado art. 216-A⁵⁹.

Tais procedimentos de desjudicialização ou de ação de direito material, respeitados o devido processo legal em âmbito privado, transferem a propriedade sem a intervenção jurisdicional.

Qual, portanto, a diferença do que se propõe nesse estudo?

Parece correto afirmar que inexistente, uma vez que, assim como faz o credor particular, o credor público igualmente atuaria baseado em legislação que respaldaria seus atos, dentro de um obrigatório e constitucional devido processo legal. Existindo controvérsia em que se entenda pela intervenção judicial, a inafastabilidade do controle jurisdicional é medida natural, assim como se tem no procedimento de usucapião extrajudicial (art. 216-A, § 10, da Lei 6.015/1973).

Importa salientar que, no que se refere à alienação fiduciária, poderia se pensar que o procedimento foi livremente aceito pelo contratante devedor fiduciante, estando-se diante, portanto, de uma obrigação decorrente de um contrato, portanto, legítimo o desapossamento. Ocorre que, também na execução fiscal administrativa, se houver regulamentação de tal procedimento, existirá obrigação de responder pelo inadimplemento com os seus bens na própria esfera administrativa, contudo, decorrente de outra fonte das obrigações, qual seja, a lei.

⁵⁸ O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pelo Provimento n. 65, de 14 de dezembro de 2017, estabeleceu diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis.

⁵⁹ “§ 6º Transcorrido o prazo de que trata o § 4º deste artigo, sem pendência de diligências na forma do § 5º deste artigo e achando-se em ordem a documentação, o oficial de registro de imóveis registrará a aquisição do imóvel com as descrições apresentadas, sendo permitida a abertura de matrícula, se for o caso”.

Nos dois casos haveria o despojamento do patrimônio do devedor em razão de uma obrigação anterior: no caso da alienação fiduciária, decorrente de uma fonte obrigacional, o contrato; no caso da execução fiscal administrativa, decorrente de outra fonte das obrigações, a lei.

Em todos os casos referidos, assim, respeitado o devido processo legal, há a perda ou desapossamento da propriedade.

Por fim, merece referência a recente Lei n. 13.606, de 9 de janeiro de 2018, que incluiu na Lei 10.522, de 19 de julho de 2002, dispositivos que possibilitam a realização de procedimentos direcionados à satisfação do crédito tributário e não tributário (art. 20-B a 20-E), não se chegando, como ora se defende, à autorizar o ingresso no patrimônio do contribuinte devedor no âmbito do procedimento administrativo⁶⁰.

A Portaria n. 33, de 8 de fevereiro de 2018, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, ao regulamentar a lei destacada, autorizou a adoção de diversos atos administrativos de cobrança extrajudicial tendentes à, indiretamente, forçar o adimplemento, estando preceituado (art. 7º), inclusive, a possibilidade de realização de negócio jurídico processual visando a recuperação dos débitos (art. 38)⁶¹.

Quanto à possibilidade de alienação de bens ainda se manteve regulamentado a obrigatoriedade de postulação ao juízo, conforme enuncia o art. 42, ao dispor que a “manifestação para realização de alienação por iniciativa própria será feita mediante petição endereçada ao juízo competente”.

Esses atos normativos demonstram, enfim, uma mudança de entendimento de que atos extrajudiciais, em um contexto de desjudicialização, podem ser realizados sem infração a direitos fundamentais.

⁶⁰ Assim dispõe o art. 20-B, da Lei 10.522/2002: “Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados. § 1º A notificação será expedida por via eletrônica ou postal para o endereço do devedor e será considerada entregue depois de decorridos quinze dias da respectiva expedição. § 2º Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado pelo contribuinte ou responsável à Fazenda Pública. § 3º Não pago o débito no prazo fixado no **caput** deste artigo, a Fazenda Pública poderá: I - comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres; e II - averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis.”

⁶¹ O tema sobre negócios jurídicos processuais pela Administração Pública foi tratado por Lorena Miranda Santos Barreiros (**Convenções processuais e poder público**, Salvador: Editora Juspodivm, 2016). O negócio jurídico processual pela Procuradoria da Fazenda Nacional também foi autorizado pela Lei Federal n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica.

4. CONCLUSÃO

No cenário exposto de ineficiência da execução fiscal judicial, as reflexões sobre como diminuir o número de execuções fiscais, como dar celeridade e efetividade a tais processos, com consequente diminuição do gasto público e do “custo-Brasil” de tramitação, são inevitáveis e obrigatórias, notadamente em razão de se envolver interesse da coletividade no adimplemento das obrigações para aplicação em seu bem-estar, em cumprimento, ademais, à Constituição Federal que impõe a realização eficiente de políticas públicas, como, importa citar, segurança, educação, saúde, meio ambiente, moradia, lazer, etc.

A pesquisa ora apresentada tentou demonstrar que, considerando a possibilidade do exercício da ação de direito material, em um enfoque de desjudicialização, respeitado o devido processo legal, é possível constitucionalmente a regulamentação da execução fiscal administrativa, podendo, inclusive, os Estados legislarem sobre tal procedimento, com a final excussão de bens para o adimplemento de seus créditos.

Existente lesão ou ameaça a direito na tramitação e nos atos realizados na execução fiscal administrativa, o acesso justiça, como direito fundamental inalienável e fundamento de um Estado Democrático de Direito, é franqueado e pode, ou melhor, deve ser exercido.

Não se diz aqui, por ingenuidade, que o procedimento da execução fiscal administrativa seria totalmente eficiente. Erros e lesão à direitos, evidentemente, ocorrerão, o que a jurisdição deverá corrigir, a tempo e modo oportunos por quem a procurar.

No mesmo sentido, não se pode imaginar que a atual estrutura administrativa é capaz de absorver a realização de todos os procedimentos da execução fiscal, sendo certo que se faz necessária, antes da adoção pelo ente público da execução fiscal administrativa, uma estruturação adequada para o desiderato de dar efetividade à cobrança de créditos públicos inadimplidos.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Guilherme Rizzo. A polêmica em torno da ação de direito material, *In, Revista Gênese de Direito Processual Civil*, v. 33, 2005.

ASSI, Araken. **Cumulação de ações**, 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

ÁVILA, Humberto. O que é “devido processo legal”?, *In, Revista de Processo*, vol. 163, ano 33, pp. 50-59, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, set. 2008.

BARREIROS, Lorena Miranda Santos. **Convenções processuais e poder público**, Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

BARROS, Humberto Gomes de. Execução fiscal administrativa, *In*, **Revista CEJ**, Brasília, Ano XI, n. 39, out/dez. 2007, p. Disponível em:

<http://www.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/941/1114>. Acesso em 16 jul. 2019.

BARROSO, Luís Roberto, Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo, *In*, **As novas faces do ativismo judicial**, orgs. André Luiz Fernandes Fellet, Daniel Giotti de Paula e Marcelo Novelino, 2ª tiragem, Salvador: Editora Juspodivm, 2013.

BEDAQUE, José Roberto dos. **Efetividade do processo e técnica processual**, 2ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2007.

BORTOLI, Adriano de; GARCIA, Marcos Leite. Judicialização da política e vinculação jurídica da Administração Pública, *In*, **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.3, 3º quadrimestre de 2014. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/6749>. Acesso 14 jul. 2020.

BRAGA, Paula Sarna. **Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no Direito Constitucional brasileiro**, Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

BUENO, Cássio Scarpinella. Processo civil de interesse público, *In*, **Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social**, org. Carlos Alberto de Salles, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

CALMON DE PASSOS, José Joaquim. **A ação no direito processual brasileiro**, Coleção “Obras de J. J. Calmon de Passos – Clássicos”, orgs. Fredie Didier Jr. e Paula Sarno Braga, Salvador : Editora Juspodivm, 2014.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**, 28ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

CNJ. **Justiça em Números 2017**. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>.

Acesso em 16 jul. 2019.

_____. **100 Maiores Litigantes**, disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em 16 jul. 2019.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. O regime processual das causas repetitivas, *In*: **Revista de Processo**, vol. 179, ano 35, p. 139-174, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan. 2010.

DAL'COL, Caio de Sá; ABREU, Livia Dalla Bernadina. Reflexos do CPC/2015 nas execuções fiscais, *In*, **Fazenda Pública**, Coleção Repercussões do Novo CPC, coords. José Henrique Mouta Araújo, Leonardo Carneiro da Cunha e Marco Antonio Rodrigues; coord. geral Fredie Didier Jr., 2ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

DEZAN, Sandro Lúcio; GUIMARÃES, Jader Ferreira. Da “pré-verdade” à “pós-verdade” no processo administrativo e a capacidade de resposta do Estado à proteção de direitos, *In*, **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 24, n. 3, set-dez 2019, p. 830-854. Disponível em:

<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/15492> Acesso 14 jul. 2020.

DIDIER JR. Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**, 17ª ed., Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**, 13ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Lopes. **Teoria geral do novo processo civil**, São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

FISS, Owen. As formas de justiça, *In*, **O processo para solução de conflitos de interesse público**, coords. Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Susana Henriques da Costa, Salvador: Editora Juspodivm, 2017.

FONSECA, Lorena; COUTO, Felipe Fróes. Judicialização da Política e ativismo judicial: uma diferenciação necessária, *In*, **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.13, n.2, 2º quadrimestre de 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/13361>. Acesso 14 jul. 2020.

FRANCO, Fernão Borba. Processo administrativo, teoria geral do processo, imparcialidade e coisa julgada, *In*, **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial**, vol. 1, coords. Fredie Didier Jr. e Eduardo Ferreira Jordão, Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. A competência constitucional dos Estados em matéria de procedimento (art. 24, XI, da CF/1988): ponto de partida para a releitura de alguns problemas do processo civil brasileiro em tempo de novo Código de Processo Civil, *In*, **Revista de Processo**, vol. 186, ano 35, pp. 199-227, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, ago. 2010.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado**, Belo Horizonte: Editora Forum, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo, Brasília: Editora Gazeta Jurídica, 2016.

HOUAISS, Antônio e VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**, Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2003.

IPEA. **Gestão e jurisdição**: o caso da execução fiscal da União, orgs. Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva, Brasília, Ipea, 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf. Acesso em 16 jul. 2019.

LAMY, Eduardo de Avelar; RODRIGUES, Horário Wanderlei. **Teoria Geral do Processo**, 4ª ed., São Paulo: Editora Atlas, 2016.

LUHMANN, Niklas. **Introdução à Teoria dos Sistemas**, trad. Ana Cristina Arantes Nasser, Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria geral do processo**, 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade do direito administrativo**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MELO, Carlos Francisco Lopes. **Execução fiscal administrativa à luz da Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880>. Acesso em 16 jul. 2019.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutor em Ciência Política, 2008, p. 159. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05122008-162952/pt-br.php>. Acesso em 16 jul. 2019.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado das ações**, tomo 1, Campinas: Editora Bookseller, 1998.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999**, 2ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

MULLER, Julio Guilherme. **Negócios processuais e desjudicialização da produção da prova: análise econômica e jurídica**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico**, 2ª ed., São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

NERY JR., Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**, 8ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

NISTLER, Regiane. A judicialização da política e a efetividade dos direitos sociais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.11, n.1, 1º quadrimestre de 2016. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/8709>. Acesso 14 jul. 2020.

NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. **Teoria da ação de direito material**, Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. Efetividade e tutela jurisdicional, *In*, **Princípios e temas gerais do processo civil**, Coleção doutrinas essenciais: processo civil, v. 1, orgs. Luiz Rodrigues Wambier, Teresa Arruda Alvim Wambier, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 1091-1121.

_____. O problema da eficácia da sentença, *In*, **Atos decisórios, meios de impugnação das decisões judiciais e coisa julgada**, Coleção doutrinas essenciais: processo civil, v. 6, orgs. Luiz Rodrigues Wambier, Teresa Arruda Alvim Wambier, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 448-464.

OLIVEIRA, Claudio Ladeira; MOURA, Suellen. Judicialização da política e poder legiferante: a ilegitimidade da interferência do Supremo Tribunal Federal na política nacional, *In*, **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 23, n. 2, mai-ago 2018, p. 466-490. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13378>. Acesso 14 jul. 2020.

OLIVEIRA, Weber Luiz de. **Precedentes vinculantes na Administração Pública: limites e possibilidades de aplicação**, Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

_____. Precedentes judiciais na administração pública, *In*, **Revista de Processo**, vol. 251, ano 41, p. 429-455, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan. 2016.

_____. Execução fiscal administrativa, *In*, **Advocacia pública em debate**, org. Weber Luiz de Oliveira, Florianópolis: Editora Empório do Direito, 2018, p. 157-163.

_____. Ação de direito material e execução fiscal administrativa no contexto da desjudicialização: (im)possibilidades constitucionais. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.15, n.2, 2º quadrimestre de 2020. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/16867> . Acesso em 28 set. 2021.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito processual civil contemporâneo: teoria geral do processo**, 7ª ed., São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; PORTO, J R M . A desjudicialização enquanto ferramenta de acesso a justiça no CPC 2015. *In*: **Direito Intertemporal e o novo CPC**, orgs. Humberto Pinho, Leonardo Greco, Paulo Carneiro, 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora GZ, 2017, v. 1, p. 321-353.

QUEIROZ E SILVA, Jules Michelet Pereira. **Execução fiscal: eficiência e experiência comparada**. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema20/2016_12023_execucao-fiscal-eficiencia-e-experiencia-comparada_jules-michelet. Acesso em 16 jul. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Curso de Direito Constitucional** / Ingo Wolfgang, Luiz Guilherme Marinoni, Daniel Mitidiero, 2ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SEVEGNANI, Joacir. **A resistência dos tributos no Brasil: Estado e Sociedade em conflito**, Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**, 13ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 1997.

SILVA, Ovídio Baptista da. **Jurisdição e execução na tradição romano-canônica**, 2ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

_____. **Curso de processo civil: processo de conhecimento**, vol. 1, 5ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

TEUBNER, Gunther. **O direito como sistema autopoietico**, trad. José Engrácia Antunes, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

THEODORO JR., Humberto. **Curso de Direito Processual Civil – Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum**, vol. I, 56ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2015.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montigelli. Desjudicializar conflitos: uma necessária releitura do acesso à justiça, *In*, **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 17, n. 2, p. 237-253, mai-ago 2012. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/3970>. Acesso 14 jul. 2020.