

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
RECTE.(S) : **MUNICIPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **LUCIANO DEBARBA**
ADV.(A/S) : **BARBARA MORGANA UBER**
ADV.(A/S) : **ANDRE FILIPE DE MOURA FERRO**
ADV.(A/S) : **TERENICE MARIA SIEBAUER**
RECDO.(A/S) : **A.C.M.M SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA LTDA - EPP**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

EMENTA: *RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: POSTERIOR AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 591.033 (TEMA N. 109). INEXISTÊNCIA DE DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTOS EXPOSTOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE DO TEMA N. 109 DA REPERCUSSÃO GERAL: INAPLICABILIDADE PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE POSSIBILITOU PROTESTO DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.*

1. Ao se extinguir a execução fiscal de pequeno valor com base em legislação de ente federado diverso do exequente, mas com fundamento em súmula do Tribunal catarinense e do Conselho da Magistratura de Santa Catarina e na alteração legislativa que possibilitou protesto de certidões da dívida ativa, respeitou-se o princípio da eficiência

RE 1355208 / SC

administrativa.

2. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear as práticas administrativas e financeiras na busca do atendimento do interesse público. Gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida.

3. O acolhimento de outros meios de satisfação de créditos do ente público é previsto na legislação vigente, podendo a pessoa federada valer-se de meios administrativos para obter a satisfação do que lhe é devido.

4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento com proposta da seguinte tese com repercussão geral: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa”.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, **por maioria, apreciando o tema 1.184 da repercussão geral, negar provimento ao recurso extraordinário**, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux. **Por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: “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,**

RE 1355208 / SC

nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis".

Brasília, 8 de fevereiro de 2024.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

13/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
RECTE.(S) : **MUNICIPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **LUCIANO DEBARBA**
ADV.(A/S) : **BARBARA MORGANA UBER**
ADV.(A/S) : **ANDRE FILIPE DE MOURA FERRO**
ADV.(A/S) : **TERENICE MARIA SIEBAUER**
RECDO.(A/S) : **A.C.M.M SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA LTDA - EPP**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Recurso extraordinário interposto com base na al. *a* do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra julgado da Segunda Vara da Comarca de Pomerode/SC do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, pelo qual extinta a execução fiscal ajuizada pelo Município de Pomerode por ser considerada de pequeno valor.

O caso

2. Em 17.3.2020, o Município de Pomerode/SC ajuizou ação de execução fiscal em desfavor de A C M M Serviços de Energia Elétrica Ltda. – Epp.

O exequente afirmou-se “credor do(a) executado(a) do valor de R\$ 528,41 (quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos), que

RE 1355208 / SC

corresponde a tributos inscritos em dívida ativa, conforme verifica-se através da Certidão de Dívida Ativa (CDA)” (fl. 1, e-doc. 2).

Requeru fosse “determina[da] a citação do(a) executado(a) para que, no prazo de 5 (cinco) dias, efetue o pagamento do débito executado com os acréscimos legais até o efetivo pagamento, consoante art. 8º, ou garanta a execução, consoante determina o art. 9º, ambos da Lei Federal nº 6.830/1980, sob pena de serem-lhe penhorados ou arrestados tantos bens quantos bastem para a satisfação do débito, devendo, neste caso, ser obedecida a ordem estabelecida no artigo 11 do mesmo diploma legal, inclusive através da utilização do sistema BacenJud” (fl. 1, e-doc. 2).

Em 20.3.2020, o juízo da Segunda Vara da comarca de Pomerode/SC proferiu a seguinte decisão:

“A presente ação de execução fiscal busca a cobrança de valor irrisório, inferior a um salário mínimo.

Não há notícia de outras ações ajuizadas em face do mesmo devedor, com valor mais expressivo, que viabilize o apensamento a que alude o art. 28 da Lei n. 6.830/1980.

Esse cenário aconselha a extinção imediata deste processo, nos termos da Súmula 22 do TJSC, cuja redação diz o seguinte:

‘A desproporção entre a despesa pública realizada para a propositura e tramitação da execução fiscal, quando o crédito tributário for inferior a um salário mínimo, acarreta a sua extinção por ausência de interesse de agir, sem prejuízo do protesto da certidão de dívida ativa (Prov. CGJ/SC n. 67/99) e da renovação do pleito se a reunião com outros débitos contemporâneos ou posteriores justificar a demanda’.

Assim sendo, e considerando ainda o disposto no art. 2º, II, da Lei Estadual n. 14.266/2007 e art. 2º, § 3º, da Resolução n. 02/2008 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, julgo extinto este processo, sem resolver o mérito, pela ausência de interesse processual, forte no art. 485, VI, do CPC/2015.

Isento o exequente da obrigação de pagar as custas judiciais, com base no art. 7º, I, da Lei Estadual n. 17.654/2018. Sem honorários de sucumbência.

RE 1355208 / SC

P.R.I.

Transitada em julgado, archive-se” (e-doc. 4).

Opostos embargos infringentes, foram negados nos seguintes termos:

“Trata-se de embargos infringentes opostos pelo Município de Pomerode em face da sentença do Evento 4.

Defende, em suma, que houve afronta direta aos artigos 1º, inciso II, 2º, 5º, inciso XXXV e 150, inciso I, § 6º da CF/88, e também de decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (Tema 109), motivo pelo qual requer a reforma da sentença, com o prosseguimento da execução fiscal. (...)

A sentença deve ser mantida, por seus próprios e jurídicos fundamentos. Não há violação aos artigos e à decisão mencionados pelo embargante.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha, em 2010, ao julgar o Tema 109 de repercussão geral, fixado a tese de que ‘Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária’, a extinção teve por base, além da Lei Estadual 14.266/07, a Súmula 22 do TJSC, o artigo 2º, § 3º, da Resolução 02/2008, do Conselho da Magistratura do TJSC, bem como a falta de interesse de agir do Município de Pomerode.

Há, ainda, que se ater à evolução legal do tema. Por ocasião do julgamento do Tema 109 pelo STF, a Fazenda Pública não dispunha de outros meios legais para forçar o pagamento da dívida além do ajuizamento da execução fiscal. (...)

Todavia, a Lei 12.767/12, vigente desde 28/12/2012, entre outros, passou a autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações públicas a efetuar o protesto das certidões de dívida ativa.

A questão, inclusive, chegou ao Tribunal da Cidadania, que afetou o recurso como repetitivo, sendo cadastrado com o Tema Repetitivo 777, o qual foi julgado em 28/11/2018, oportunidade em que se fixou a seguinte tese: ‘A Fazenda Pública possui interesse e

RE 1355208 / SC

pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012’.

Portanto, hoje em dia a Fazenda Pública dispõe dessa importante ferramenta de coerção para satisfação de seus créditos.

A extinção, no caso em análise, não importa em remissão, muito menos exclusão da exigibilidade do crédito tributário (art. 156 e 175 do CTN), sendo possível o protesto da CDA enquanto o débito não atinge valor razoável e proporcional com os custos de uma ação executiva. (...)

Não é necessário grande raciocínio para se concluir que atualmente o valor de uma execução fiscal é bem maior, mesmo nesta Justiça Estadual, dada a inflação e outros fatores econômicos.

Diante desse contexto, é evidente que, ‘[...] caso o credor insista na continuidade do feito, o dispêndio imediato com o prosseguimento da presente execução para os cofres do município apelante (adiantamento das custas processuais) seria possivelmente superior ao próprio valor executado, sobretudo quando não se tem a certeza da satisfação desses valores ao final. Ao judiciário também cabe ponderar diante de tais situações, inclusive, na tentativa de preservar as contas públicas e o interesse da coletividade representada pelo credor, já que, em princípio, não há proveito algum no dispêndio de verba pública que sequer alcança o importe executado.’ (Apelação Cível n. 0907675-38.2014.8.24.0039 de Lages. Relator Pedro Manoel Abreu, j. em 11/07/2019).

Por todos esses motivos, rejeito os presentes embargos infringentes” (e-doc. 6).

3. No recurso extraordinário, o recorrente alega ter o Tribunal de origem contrariado o inc. II do art. 1º, o art. 2º, o inc. XXXV do art. 5º, o art. 18 e o inc. I e o § 6º do art. 150 da Constituição da República e afirma que *“ajuizou a execução fiscal em face do contribuinte visando o recebimento do tributo, devidamente inscrito em dívida ativa, declarando o interesse no prosseguimento da ação independente do valor da causa”* (fl. 5, e-doc. 8).

Sustenta que, *“em se tratando de crédito tributário, a Fazenda Pública tem*

RE 1355208 / SC

o poder-dever de cobrá-lo independentemente do seu valor, a este respeito já posicionou o Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 591.0331, Relatora Ministra Ellen Gracie, julgado em 17 de novembro de 2010” (fls. 6 e 7, e-doc. 8).

Ressalta que, “no RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 694.390 São Paulo, de 29/04/20132, Relator Ministro TEORI ZAVASCKI, desposou-se do entendimento de ser caso de anulação de decisões que extingam execuções fiscais de pequeno valor, eis que por demais inconsistentes e violadoras dos mais mezinhos preceitos constitucionais” (fl. 7, e-doc. 8).

Observa que “as dívidas são pequenas, porém numerosas, e as execuções impedem que os contribuintes persistam na inadimplência e que a falta de iniciativa do Fisco quanto à sua cobrança induza outros contribuintes à mesma infração” (fl. 13, e-doc. 8).

Salienta que “o Município Recorrente possui atualmente 2.807 contribuintes devedores e destes 1.571 contribuintes devem valores abaixo de R\$ 1.000,00 (mil reais), ou seja, abaixo de 1 (um) salário mínimo” (fl. 13, e-doc. 8).

Assevera ser “dever do Município zelar pela respectiva arrecadação e que o ajuizamento das execuções fiscais, mesmo que de pequeno valor, cumpre papel relevante” (fl. 13, e-doc. 8).

Realça que “que antes do ajuizamento das demandas o Município efetua a tentativa de cobrança administrativa, mediante envio de notificação e, ainda, em diversos casos encaminhou títulos a protesto, no entanto, ambas as tentativa não tiveram efetividade, ou seja, só resta ao Município recorrer ao Judiciário para satisfação do crédito, evitando inclusive a prescrição” (fls. 13 e 14, e-doc. 8).

Anota que “cada ente federado é detentor de autonomia tributária, tendo, portanto, competência legislativa plena. Desse modo, apenas o próprio ente federativo é o competente para a instituição e também desoneração de seus

RE 1355208 / SC

tributos nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição. Frisando ainda, que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, conforme prevê o Art. 18 da Constituição” (fl. 14, e-doc. 8).

Afirma que “a Lei Estadual de nº 14.266/077 [que] considera valor inexpressivo ou de cobrança judicial antieconômica as ações de execução fiscal estadual e municipal, cuja expressão monetária seja inferior a 1 (um) salário mínimo, não pode ser utilizada como fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova o Município, sob pena de violação à sua competência tributária” (sic) (fl. 14, e-doc. 8).

Conclui que “somente a lei do próprio ente, diante da diminuta importância do crédito tributário, poderia conceder a remissão (art. 172, inciso III, do Código Tributário Nacional). Tratando-se de direito indisponível, não cabe ao DD. Juízo ‘a quo’ obstar a sua cobrança diante do seu pequeno valor, ademais, a aferição do interesse processual, no caso, é matéria sujeita à reserva legal, escapando da apreciação pelo Poder Judiciário” (fl. 14, e-doc. 8).

Pede o provimento ao presente recurso extraordinário para “afasta[r] a decisão recorrida que extinguiu sem julgamento do mérito a execução fiscal proposta pelo Município por considerá-la de pequeno valor com base em lei estadual, a fim de que a execução fiscal tenha seu regular prosseguimento em todos os seus termos e atos” (fl. 15, e-doc. 8).

4. Em 26.11.2021, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da questão constitucional suscitada neste recurso (tema n. 1.184):

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MUNICÍPIO. EXTINÇÃO POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR. BAIXO VALOR. ONEROSIDADE DA AÇÃO JUDICIAL E POSSIBILIDADE DE PROTESTO DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA. LEI 12.767/2012.

RE 1355208 / SC

CONTROVÉRSIA SOBRE A APLICABILIDADE DO TEMA 109. RE 591.033. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. PAPEL UNIFORMIZADOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL” (e-doc. 13).

5. Em 10.3.2022, o Presidente deste Supremo Tribunal determinou a distribuição por sorteio deste recurso extraordinário (e-doc. 17).

6. Em 15.3.2022, proferi decisão no sentido do provimento do recurso extraordinário (e-doc. 19).

Entretanto, reconhecida a repercussão geral do tema suscitado neste recurso extraordinário, indicado pela origem como representativo de controvérsia constitucional, o processo deveria ser instruído para julgamento colegiado nos termos do art. 1.038 do Código de Processo Civil.

7. Em 16.3.2022, tornei sem efeito a decisão de 15.3.2022, nos termos do art. 328 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. Naquela assentada ratifiquei a decisão de admissão do recurso pela 2ª Vice Presidência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (e-doc. 20).

8. Em 7.4.2022, o Procurador-Geral da República manifestou-se pelo desprovimento do recurso extraordinário, nos seguintes termos:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 1.184. EXECUÇÃO FISCAL. FAZENDA MUNICIPAL. CRÉDITOS DE PEQUENO VALOR. INTERESSE DE AGIR. AUSÊNCIA. PROTESTO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA. DESPROVIMENTO. 1. Recurso Extraordinário representativo do Tema 1.184 da sistemática da Repercussão Geral, referente à ‘extinção de execução fiscal de baixo

RE 1355208 / SC

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'. 2. Com a vigência da Lei 12.767/2012, autorizou-se o protesto das certidões de dívidas ativas da Fazenda Pública, que passa a dispor de outros meios legais para alcançar o pagamento da dívida, além do ajuizamento da execução fiscal. 3. Em face da modificação legislativa, é de ser relido o precedente firmado no RE 591.033 (Tema 109), pois a extinção das execuções fiscais de baixo valor se pauta na ausência de interesse de agir, tendo em conta a observância do princípio da eficiência na administração da Justiça. 4. Proposta de tese de repercussão geral: É constitucional a extinção, por ausência de interesse de agir, de execuções fiscais de valor inferior ao salário-mínimo, tendo em conta a possibilidade legal de protesto das certidões de dívida ativa e a observância do princípio da eficiência na administração da Justiça. – Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário, com a fixação da tese sugerida" (e-doc. 22).

9. Admiti o ingresso da União e do Município de São Paulo no processo na condição de *amicus curiae*.

É o relatório.

13/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Senhor Presidente, reitero os cumprimentos aos advogados, desta vez nas pessoas da Doutora Terenice, nobre Subprocuradora do Município de Pomerode, e da Doutora Anelize, falando pela União. Também agradeço o parecer exposto pela Procuradora-Geral interina, Doutora Elizeta.

Algumas observações iniciais, Presidente, apenas porque fiz distribuir o voto a Vossas Excelências só nos últimos minutos.

Primeiro, nenhuma dúvida em relação à importância da cobrança pelos Municípios, independentemente da conclusão a que se chegue neste julgamento. Os Municípios são obrigados a cobrar. Quaisquer valores realmente conformam o acervo patrimonial dessas entidades. O Supremo, nem agora, como antes, no recurso extraordinário relatado pela Ministra Ellen Gracie, em 2009, nunca deixou de realçar, reafirmar o princípio da autonomia municipal, que pode fixar, no País com a diversidade que nós temos, a diferença também do que significa valor, incluídos aí os valores financeiros, quer dizer, o que é valor elevado para um pequeno Município do sertão mineiro não é o mesmo que significa para São Paulo. Nada disso é desconsiderado nestes julgamentos, nem no anterior, nem neste.

Ademais, é importante sempre frisar que essas diferenças entre os Municípios, em qualquer condição, levam exatamente para qual é a realidade daquele Município em que aquilo importa, sendo que as obrigações são iguais para todos os prefeitos, inclusive de cobrar, porque isso pode gerar até mesmo questionamentos judiciais em termos de improbidade administrativa. Mas também é preciso que se levem em consideração os outros princípios constitucionais, porque é da conjugação deles que se tem o cumprimento do modelo constitucional da

RE 1355208 / SC

Administração Pública.

Lembro, Presidente, ainda, nesta introdução, que essa questão dos executivos fiscais e o embaraço que isso pode muitas vezes causar não apenas ao Poder Judiciário, mas até mesmo ao êxito nas cobranças, como a Doutora Anelize acaba de realçar, vem sendo objeto de muitos cuidados do Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, e do Poder Legislativo. A Lei n. 12.767 é de 2012, mas, em 2015, o Congresso formou comissão, que me parece era presidida ou relatada pelo Ministro Toffoli, para a desburocratização da administração fazendária, relacionada, portanto, aos executivos fiscais. Em 2017, o Conselho Nacional de Justiça também compôs grupo encarregado, sob a batuta do Doutor Everardo Maciel, de estudar como fazer para dar eficiência administrativa tanto para a administração dos entes estatais, dos entes federados, quanto para agilizar e garantir a eficiência na administração da Justiça.

Portanto, com todos esses cuidados, o Supremo vem tratando desta matéria, em 2009 e agora, com a superveniência desta lei, e sua aplicação, tem-se, então, este julgamento.

Relatei ser objeto deste julgamento decisão, sentença da Segunda Vara da comarca de Pomerode, pela qual mantida a decisão de extinção fiscal ajuizada por aquele Município, pela ausência de interesse de agir, porque era de pequeno valor e eram insuficientes os dados, pelo que se tinha ali, da impossibilidade de cobrança.

O Município alegou – e, aqui, foi repetido pela Doutora Terenice – que o número de, na espécie vertente, quase três mil certidões que ele teria para cobrar afastaria essa ideia de pequeno valor, que, naquele caso, foi comparado pelo juiz, e não, acho que integralmente assumido, mas com o que era pequeno valor editado em lei estadual, que foi objeto daquele julgamento de 2009, em que a Ministra Ellen, acompanhada por este Plenário, afirmou exatamente que o Município tem autonomia, não

RE 1355208 / SC

fixou o dele, mas não se pode impor que o Estado fixe.

Estou afirmando em meu voto que a discussão posta neste recurso, que representa a controvérsia identificada no Tema 1.184 da repercussão geral, consiste exatamente em definir se a alteração legislativa, trazida pelo art. 25 da Lei n. 12.767, incluída entre os títulos sujeitos a protesto, teria estabelecido quadro normativo que afastaria o decidido por este Plenário do Supremo no julgamento do Recurso Extraordinário n. 591.033, que é o Tema 109, já aqui mencionado.

Para compreensão, portanto, da matéria que se tem neste processo, por conveniência, este o resgate dos fundamentos que levaram o Supremo a fixar a seguinte tese no Tema 109:

“Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária”.

Esse o Tema 109, que vem sendo aplicado até agora, em reiteradas decisões.

Aquele recurso foi interposto contra decisão da comarca de Votorantim, que também manteve sentença, pela qual extinto o processo nas mesmas condições do atual. O recorrente alegava que a decisão impugnada configuraria afronta aos arts. 2º e 156 da Constituição da República.

Foi reconhecida a repercussão geral e, em 17.11.2010, o Supremo deu provimento ao recurso extraordinário, anulou a sentença e determinou a continuidade da execução, formulando aquela tese de repercussão geral.

Transcrevo, no voto, o voto da Ministra Ellen Gracie e anoto que,

RE 1355208 / SC

como já disse, foi fixada, então, a tese que prevaleceu com o Tema 109.

Neste recurso, põe-se em causa a superação dos fundamentos que ensejaram a tese fixada treze anos atrás, porque, no recurso extraordinário, o Tribunal concluiu que não mais persistiria – no Tribunal catarinense, agora –, não persistiria o contexto legislativo no qual havia sido fixada a tese do Tema 109. O Magistrado, então, assentou que, por ocasião do julgamento do Tema 109, a Fazenda Pública não dispunha de outros meios legais para forçar o pagamento da dívida, além do ajuizamento da execução fiscal. E anotou que *“a Lei nº 12.767, vigente desde 28 de dezembro de 2012, entre outros, passou a autorizar a União, estados, Distrito Federal e municípios e respectivas autarquias e fundações públicas, a efetuar o protesto das certidões de dívida ativa”*.

O provimento do Recurso Extraordinário n. 591.033, que levou à formulação daquela tese, teve duplo fundamento:

1º - No julgado recorrido, teria sido ignorada a competência tributária do ente municipal; e

2º - A garantia do acesso à Justiça não poderia ser afastada.

Com a alteração do cenário legislativo, surge, então, o presente questionamento.

Sobre o primeiro fundamento adotado naquele precedente com repercussão geral, de que haveria desobediência ao princípio da autonomia tributária conferida a cada qual dos entes estatais, com o advento da Lei n. 12.167, extinção das execuções fiscais de baixo valor não mais se restringe à legislação do ente federado diverso do atingido, porque, pelo parágrafo único, a possibilidade de protesto está estendida a todos os entes. Portanto, compete a cada um deles escolher quais são esses valores e como se está a promover o protesto ou a execução fiscal,

RE 1355208 / SC

desde que motivadamente.

Com essa alteração legislativa, possibilitou-se, como afirmado pela Procuradoria, pela União, outro meio para a satisfação para o que devido às entidades públicas, suas autarquias e fundações. Com a possibilidade de se levar a protesto certidões de dívida ativa, a Fazenda Pública de qualquer dos entes passou a dispor de outro instrumento para conduzir o devedor a regularizar sua situação fiscal, além do ajuizamento direto, primário e único da execução fiscal.

Esse quadro não existia na data do julgamento do Recurso Extraordinário n. 591.033, pelo que me parece válida a possibilidade de revisarmos aquele julgado e a tese ali fixada.

A matéria agora é vislumbrada em outro quadro normativo e com entendimento diferente também quanto ao interesse de agir. A comprovação do interesse processual de movimentar instituições judiciais com base na necessidade da atuação do Estado-juiz passou a figurar como condição para a propositura da execução fiscal, sendo esse dado nuclear para o deslinde da controvérsia, a partir também do novo Código de Processo Civil.

Havendo interesse e obrigação dos entes estatais de cobrar as suas dívidas, as dívidas que os contribuintes têm com eles, é exato afirmar que o princípio da eficiência administrativa e financeira impõe que somente possa se valer do caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento para a mesma finalidade inexistir nas mesmas condições.

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. Refiro-me à ineficiência administrativa, que se mostra pela transferência e a solução buscada, entregando-se mais atribuição a órgãos de outro Poder, pela indolência administrativa de se buscarem

RE 1355208 / SC

alternativas internas nos entes estatais.

Aqui, Senhor Presidente, Senhores Ministros, não estou incluindo, nem levei em consideração apenas o protesto. Pelo contrário, penso haver outros caminhos que foram abertos, um dos quais – o mais utilizado e que se põe em questão – é exatamente o protesto, a possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa.

Entretanto, não há qualquer impedimento no Direito brasileiro a que se criem câmaras de conciliação. As procuradorias têm feito isso. Aliás, a Procuradoria da Fazenda Nacional vem exatamente exemplificar, nem se afasta o protesto, nem se impõe seja ele obrigatório. Esse é o caminho que tentei buscar.

Quer dizer, parece-me não ser exato que se tenha que adotar como válido necessariamente para um juiz que ele seja obrigado, diante de execução fiscal de pequeno valor, às vezes de valor irrisório, a movimentar toda a máquina, sendo que ele teria outros caminhos prévios, especialmente quando não se tem a garantia da possibilidade objetiva de êxito. Verificou-se aqui: ausência de localização do devedor; ausência de localização, ou de identificação, ou de indicação de bens que possam satisfazer esses pagamentos. E com isso se onera, nós estamos neste caso, por essa dívida de R\$ 521,84, movimentando processo que chega até o Supremo Tribunal Federal, com ônus não apenas financeiro para o contribuinte, mas com ônus para a própria agilidade da jurisdição.

Então, a legislação, para mim, venceu caminho novo pelo protesto das certidões da dívida ativa – estou reiterando –, não me parece o único caminho, parece-me possível. E mirou, com isso, na eficiência administrativa, inclusive jurisdicional, que não pode ser embaraçada pela escolha aleatória do ente estatal.

Por isso, lembrei que várias tentativas foram feitas. O Doutor

RE 1355208 / SC

Everardo Maciel lembrava, em 2017, no Conselho Nacional de Justiça, que o Ministro Nelson Jobim, a quem sucedi há dezoito anos, quando presidiu este Supremo, tentou fazer o levantamento desses casos e ver exatamente como se poderia fazer diante disso. Ele convidou o Doutor Everardo Maciel, que, em 2017, eu também convidei no Conselho Nacional de Justiça, e, como lembrei, Ministro Toffoli, ele me lembrava, ao preparar este voto, que, em 2015, ele foi o vice-presidente de comissão para desburocratização da administração tributária, com Vossa Excelência, que era o presidente; quer dizer, a busca é constante por alternativas, para resolvermos ou darmos passos para a melhoria, a maior eficiência desses dados.

Então, o fundamento da tese fixada no Tema 109, a garantia de acesso ao Poder Judiciário, especificamente, há de ser sempre interpretado em conjugação com outros princípios constitucionais constantes do art. 37, entre outros.

A existência expressa, portanto, no sistema, de outros instrumentos de cobrança das dívidas ativas – neste caso o protesto foi enfatizado pelo juiz –, para que o ente estatal possa buscar receber o que se comprova mais razoável, proporcional e eficiente, há de se impor na minha compreensão, não só pela administração da Justiça, como para a coletividade, que somente poderia ter afastada a inaplicabilidade do protesto se não houvesse qualquer condição de êxito do que lhe é garantido.

Também levei em consideração que, com o Código de Processo Civil de 2015, o cuidado legislativo das condições de ação deslocou-se para o ente referente aos pressupostos processuais. O elemento interesse de agir subsistiu. No art. 17 do Código de Processo Civil, tem-se que *“Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade”*.

O interesse aqui não é o meramente material, mas decorre da

RE 1355208 / SC

necessidade ou da utilidade de atuação da jurisdição. Estou citando jurisprudência nesse sentido, nem de longe cogitando que a análise do interesse de agir não permitiria acesso ao Poder Judiciário, que é direito fundamental garantido.

Mas o princípio da inafastabilidade da jurisdição ou da garantia do acesso à Justiça com direito a petição, entre outros, assegura a todo cidadão que possa reivindicar seus direitos, porém cumprindo-se as exigências que são feitas para se exercer esse direito, como em todo direito. Aquela garantia, portanto, não afasta deverem ser observados e atendidos os pressupostos processuais, neles incluído o interesse de agir para o regular exercício dessa garantia.

Deve haver observância, portanto, de condições legais mínimas para a provocação da função jurisdicional, o que não pode ser visto como fechamento de portas a quem delas se socorre. Por isso, o Supremo Tribunal Federal tem julgados no sentido de que a extinção de processos com fundamento na ausência de interesse de agir não descumpra a garantia constitucional do acesso ao Judiciário. E estou citando jurisprudência nesse sentido.

O interesse de agir é demonstrado pela comprovação de utilidade, adequação e necessidade. A utilidade sendo proveito ou vantagem que o autor busca obter com a tutela jurisdicional; a adequação está relacionada à via processual a ser utilizada; e a necessidade provém da correlação entre a pretensão resistida e a imprescindibilidade da judicialização para a satisfação do conflito. Também neste caso, estou citando jurisprudência, para afirmar que esses elementos demonstram como a alteração legislativa, principalmente que instituiu a alternativa para a Fazenda Pública de qualquer dos entes federados cobrar o contribuinte devedor além da execução fiscal, fez com que o interesse de agir fosse analisado agora sob prisma a justificar a revisão jurisprudencial em relação ao Tema 109 da repercussão geral.

RE 1355208 / SC

O interesse de agir sob o enfoque da necessidade, a relação com o princípio da eficiência vincula a necessidade de provimento jurisdicional, quer dizer, a parte deve recorrer à tutela jurisdicional quando esta for a forma mais célere, mais rápida e mais objetiva para resolver conflito e satisfazer sua pretensão.

Neste caso, já foi mencionado aqui pela União e pela Procuradoria da República o princípio da eficiência administrativa para a Administração Pública, que cobra e quer obter aquele débito que forma o seu patrimônio, mas também a eficiência administrativa na gestão da prestação jurisdicional, que vem com uma carga enorme de processos.

Nesse sentido, portanto, visando a essa eficiência administrativa, realço – o que também vem em memoriais apresentados quanto à eficiência do processo e o aproveitamento de outras vias que não apenas o Executivo Fiscal – que, sob o vislumbre do êxito na busca de pagamentos, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional apresentou dados, agora também repetidos pela Doutora Anelize, que, desde 2013, ou seja, no ano subsequente ao início da vigência da Lei n. 12.767, tem adotado protesto extrajudicial, obtendo índice de recuperação que aumentou de 1% até 2% para 15% a 19% no êxito, exatamente por esta via, ou seja, antes, só com o executivo fiscal, era de 1% a 2% de êxito, passou a esses valores. Então, subiram de 15 bilhões, de dados de 2012, para quase 40 bilhões de obtenção com a adoção do protesto. Também a atuação conveniada demonstrada pela Procuradoria no memorial, de que era possível que os cartórios ajudassem a agilizar, promovendo, portanto, principalmente quando se tivesse a indicação da localização do devedor.

Nos Estados e nos Municípios, o Ministro-Presidente me passou o dado também – vi ontem – relativo pelo menos a Estados do Centro-Oeste, me parece, eu consegui só um, Presidente, no Sudeste, que sobe mais ou menos à média de êxito de 30%, mas dos Municípios eu não

RE 1355208 / SC

tenho. Pela necessidade, portanto, de se obter e principalmente de despenderem recursos públicos de forma racional, em especial os destinados ao Judiciário, há de se revelar fundamental a manutenção do sistema gestão responsável, racional e eficiente das verbas públicas, a racionalização das demandas, da estrutura e, portanto, de todo o empenho do Poder Judiciário.

Nesse cenário, portanto, tenho que os processos de execução fiscal representam parte considerável dos casos em tramitação no Judiciário nacional, sendo que parte deles, pelos dados que se tem, incluídos os do Conselho Nacional de Justiça, são no sentido de que grande parte não tem nem os dados necessários para se tentar buscar êxito. Não é não conseguir, é nem buscar. Mas eles estão abarrotando o Poder Judiciário.

Apesar de os Tribunais se esforçarem para a redução do número de processos, com resultados muito satisfatórios nos últimos anos, as execuções fiscais de pequeno valor impõem custo muito maior do que o valor dos débitos devidos. Para a análise da viabilidade da instalação do processo judicial de recuperação fiscal, é importante considerar o custo médio unitário de um processo, porque há desproporção entre o valor a ser recuperado e o da despesa pública empregada na propositura e na tramitação dessas execuções fiscais.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea apresenta dado, solicitado pelo Conselho Nacional de Justiça, entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011, a indicar que o custo médio de uma ação de execução fiscal, promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto à Justiça Federal, era de R\$ 5.606,67, com probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito de apenas 25,8%. Não tenho os dados atualizados disso, mas de toda sorte a disfunção se apresenta de maneira muito objetiva.

Logo, não é apenas pelo valor, como é certo, mas é preciso também

RE 1355208 / SC

considerar isso para se verificar a necessidade ou não de se ajuizar a ação, com dados que não levam necessariamente ao êxito buscado.

Essa análise, portanto, deixa clara, a meu ver, a necessidade de se viabilizarem outros meios para a Fazenda Pública buscar a execução fiscal, em vez de se valer de via direta ou, prioritariamente, da via judicial para esse fim.

Quando se menciona a questão municipal, como na espécie, que é o caso deste recurso, Tema 1.184, extinção de execução fiscal de baixo valor por falta de interesse de agir, tendo em vista a modificação legislativa posterior ao julgamento do Recurso Extraordinário n. 591.033, incluídas aí as certidões entre os títulos sujeitos a protesto, tem-se a demonstração, parece-me, de desproporcionalidade. Estou falando deste caso, mas de caso que, como terá repercussão geral, tem a mesma demonstração de falta de razoabilidade e desproporcionalidade, contrariando-se os princípios da eficiência e da economicidade a que devem reverência os entes estatais e os administradores públicos.

Portanto, há opções outras que não a escolha primária e direta da judicialização de qualquer cobrança e de qualquer valor que sequer se atinge, como nesse caso. O Ministro Luiz Fux, na manifestação para o reconhecimento da repercussão geral, mencionava que o valor não atingia sequer um salário mínimo, mas custaria ao contribuinte brasileiro vinte vezes o que se obteria se o ente estatal tivesse êxito.

Embora essa proporção não possa ser direta, imediata e permanente, este é um dos dados, um dos critérios para serem levados em consideração quando da análise de haver, ou não, possibilidade de o juiz, motivadamente, como toda decisão judicial, declarar ausente de interesse de agir e, portanto, extinguir execuções fiscais com baixo valor, a partir da alteração legislativa proibida pela Lei n. 12.767.

RE 1355208 / SC

Considero desarrazoado onerar o Poder Judiciário com o prosseguimento de demandas cujos objetivos podem ser obtidos por meios extrajudiciais de cobrança, e, cotejando-se o interesse de agir, o princípio da eficiência na administração da Justiça e da administração do Município e o baixo valor pretendido pela execução, há de se concluir que a instituição de outros instrumentos legais para exigir à Fazenda Pública o adimplemento de dívidas não satisfeitas pelo contribuinte impõe a revisão da jurisprudência afirmada em 2010 no Recurso Extraordinário n. 591.033.

O advento da lei que permitiu o protesto das certidões de dívida ativa das entidades estatais, autarquias e fundações pôs como uma forma de solução não judicial mais eficiente nos casos em que se demonstre, conforme afirmado aqui, ausente toda a demonstração de viabilidade da cobrança e principalmente de proporção e razoabilidade nessa cobrança judicial, dando-se, portanto, cumprimento integral ao princípio da eficiência, sem se excluïrem outros meios de atuação na busca daquela finalidade.

O contexto legislativo vigente, representando a alternativa de que se pode valer o Poder Público para compelir o contribuinte a pagar o débito, revela, na minha compreensão, a importância de o ente federado utilizar essa modalidade de cobrança como meio prioritário, quando o débito for considerado de pequeno valor e, principalmente, sem as condições mínimas de viabilidade judicial.

Não considerei comprovada a desobediência ao princípio federado, por ser inquestionável deter o Município competência legislativa para regulamentar todos os aspectos relativos aos tributos de sua competência, podendo fixar parâmetros que determinem os valores mínimos passíveis de serem executados pela Lei n. 6.830, a qual dispõe sobre a cobrança judicial, mas a autonomia de cada ente federado há de ser respeitada também em cotejo com outros princípios constitucionais, e este valor

RE 1355208 / SC

mínimo do débito a justificar a mobilização do aparato judicial há de se mostrar razoável e proporcional, sob pena de subversão de outros deveres constitucionais, como o atendimento ao princípio da eficiência.

Assim, a extinção da execução fiscal pelo Judiciário, como se teve neste caso, ao fundamento de ausência de interesse processual com base no valor da causa, mesmo que fundamentado o critério do valor em legislação de ente diverso do exequente por carência de lei municipal que adote critério diverso, representa a adoção de interpretação judicial coerente com a solução da equação processual valor do débito e custo do procedimento executivo.

A interpretação das normas constitucionais e seu acatamento pelo legislador, que editou a Lei n. 2.777, revela-se consentânea com o princípio da autonomia federativa, sendo de se concluir como legítima a extinção motivada de execução fiscal de pequeno valor, quando não demonstrado o exaurimento de tentativas menos onerosas e proporcionais e a viabilidade da execução fiscal. A execução fiscal, neste caso, ajuizada pelo Município de Pomerode, deu-se pelo não recolhimento do imposto sobre serviços de qualquer natureza pelo executado na quantia de R\$ 528,44.

Ao extinguir a ação de execução fiscal proposta pelo Município e pela ausência de interesse de agir, com fundamento na Lei catarinense n. 14.266 e no princípio da eficiência, não me parece que o Tribunal de origem tenha afastado ou descumprido o princípio da autonomia municipal decorrente do modelo federativo, nem o princípio da inafastabilidade de jurisdição. As razões de decidir expostas no julgamento do Tema 109 da repercussão geral, a meu ver, não podem persistir, assim como os parâmetros então adotados, em face do contexto legislativo superveniente.

Esta ação de execução fiscal de pequeno valor, ajuizada pelo

RE 1355208 / SC

Município de Pomerode, poderia, portanto, ser extinta, como foi, pela ausência de interesse processual, com fundamento em lei elaborada por outro ente, adotado como critério pela possibilidade, inclusive, de haver outras vias, como o protesto das certidões.

Pelo que estou votando, Senhor Presidente, Senhores Ministros, no sentido de negar provimento ao presente recurso extraordinário. Propus a seguinte tese:

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.

Senhor Presidente, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, pela Doutora Anelize, sugeriu acréscimo a que me mostro inteiramente aberta, se vier a prevalecer a negativa de provimento para que haja, talvez, conformação mais objetiva e fechada das condições em que se daria a possibilidade de extinção motivada pelo juiz dessas execuções fiscais.

É como voto, Senhor Presidente.

13/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Como relatado, o presente recurso extraordinário tem como objeto julgado da Segunda Vara da comarca de Pomerode/SC pelo qual mantida decisão de extinção de execução fiscal ajuizada pelo Município de Pomerode/SC, em razão de ausência de interesse de agir, ao fundamento de cuidar-se de execução de pequeno valor, conforme o parâmetro estabelecido na Lei n. 14.266/2007 de Santa Catarina, e considerada a alteração legislativa que permitiu o protesto das certidões de dívida ativa.

Consta do julgado recorrido:

“Trata-se de embargos infringentes opostos pelo Município de Pomerode em face da sentença do Evento 4.

Defende, em suma, que houve afronta direta aos artigos 1º, inciso II, 2º, 5º, inciso XXXV e 150, inciso I, § 6º da CF/88, e também de decisão do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (Tema 109), motivo pelo qual requer a reforma da sentença, com o prosseguimento da execução fiscal. (...)

A sentença deve ser mantida, por seus próprios e jurídicos fundamentos. Não há violação aos artigos e à decisão mencionados pelo embargante.

Embora o Supremo Tribunal Federal tenha, em 2010, ao julgar o Tema 109 de repercussão geral, fixado a tese de que ‘Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária’, a extinção teve por base, além da Lei Estadual 14.266/07, a Súmula 22 do TJSC, o artigo 2º, § 3º, da Resolução 02/2008, do Conselho da Magistratura do TJSC, bem como a falta de interesse de agir do Município de Pomerode.

RE 1355208 / SC

Há, ainda, que se ater à evolução legal do tema. Por ocasião do julgamento do Tema 109 pelo STF, a Fazenda Pública não dispunha de outros meios legais para forçar o pagamento da dívida além do ajuizamento da execução fiscal. (...)

Todavia, a Lei 12.767/12, vigente desde 28/12/2012, entre outros, passou a autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações públicas a efetuar o protesto das certidões de dívida ativa.

A questão, inclusive, chegou ao Tribunal da Cidadania, que afetou o recurso como repetitivo, sendo cadastrado com o Tema Repetitivo 777, o qual foi julgado em 28/11/2018, oportunidade em que se fixou a seguinte tese: 'A Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012'.

Portanto, hoje em dia a Fazenda Pública dispõe dessa importante ferramenta de coerção para satisfação de seus créditos.

A extinção, no caso em análise, não importa em remissão, muito menos exclusão da exigibilidade do crédito tributário (art. 156 e 175 do CTN), sendo possível o protesto da CDA enquanto o débito não atinge valor razoável e proporcional com os custos de uma ação executiva. (...)

Não é necessário grande raciocínio para se concluir que atualmente o valor de uma execução fiscal é bem maior, mesmo nesta Justiça Estadual, dada a inflação e outros fatores econômicos.

Diante desse contexto, é evidente que, [...] caso o credor insista na continuidade do feito, o dispêndio imediato com o prosseguimento da presente execução para os cofres do município apelante (adiantamento das custas processuais) seria possivelmente superior ao próprio valor executado, sobretudo quando não se tem a certeza da satisfação desses valores ao final. Ao judiciário também cabe ponderar diante de tais situações, inclusive, na tentativa de preservar as contas públicas e o interesse da coletividade representada pelo credor, já que, em princípio, não há proveito algum no dispêndio de verba pública que sequer alcança o importe executado.' (Apelação Cível n. 0907675-38.2014.8.24.0039 de Lages. Relator Pedro Manoel Abreu, j. em

RE 1355208 / SC

11/07/2019).

Por todos esses motivos, rejeito os presentes embargos infringentes” (e-doc. 6).

2. No acórdão pelo qual reconhecida a repercussão geral da matéria posta a exame, assentou-se a necessidade de este Supremo Tribunal decidir *“se a mudança do cenário legislativo a permitir o protesto das certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas configura discrimen suficiente para afastar o precedente firmado no RE 591.033 (Rel. Min. Ellen Gracie, Tema 109 da Repercussão Geral)” (fl. 11, e-doc. 13).*

Dos fundamentos adotados pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 109 da repercussão geral

3. A discussão posta neste recurso extraordinário representativo da controvérsia identificada no Tema n. 1.184 da repercussão geral consiste em definir se a alteração legislativa trazida pelo art. 25 da Lei n. 12.767/2012, pela qual incluídas *“entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”*, estabeleceu quadro normativo apto a afastar o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 591.033 – Tema n. 109.

Assim, para a devida compreensão da matéria debatida nos autos, faz-se necessário o resgate dos fundamentos que levaram este Supremo Tribunal a fixar a seguinte tese no Tema n. 109 da repercussão geral: *“Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária”*.

4. O Recurso Extraordinário n. 591.033, Relatora a Ministra Ellen Gracie, foi interposto contra decisão da Primeira Vara da comarca de

RE 1355208 / SC

Votorantim/SP, que manteve sentença pela qual extinto o processo por carência de interesse de agir, considerado o pequeno valor da execução fiscal ajuizada pelo Município de Votorantim, nos termos estabelecidos na Lei n. 1.468/1984 do Estado de São Paulo.

Naquele recurso extraordinário, o recorrente alegou que na decisão impugnada teriam sido descumpridos os arts. 2º e 156 da Constituição da República.

5. Em 25.6.2008, foi reconhecida a repercussão geral da matéria discutida no Recurso Extraordinário n. 591.033, Tema n. 109 (*“Adoção pelo Poder Judiciário de critérios normativos estaduais como fundamento para extinguir ações de execução fiscal ajuizadas pelo Município”*).

6. Na assentada de 17.11.2010, este Supremo Tribunal proveu o recurso extraordinário para anular a sentença recorrida e determinar o prosseguimento da execução. Tem-se na ementa daquele julgado:

“TRIBUTÁRIO. PROCESSO CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MUNICÍPIO. VALOR DIMINUTO. INTERESSE DE AGIR. SENTENÇA DE EXTINÇÃO ANULADA. APLICAÇÃO DA ORIENTAÇÃO AOS DEMAIS RECURSOS FUNDADOS EM IDÊNTICA CONTROVÉRSIA. 1. O Município é ente federado detentor de autonomia tributária, com competência legislativa plena tanto para a instituição do tributo, observado o art. 150, I, da Constituição, como para eventuais desonerações, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição. 2. As normas comuns a todas as esferas restringem-se aos princípios constitucionais tributários, às limitações ao poder de tributar e às normas gerais de direito tributário estabelecidas por lei complementar. 3. A Lei nº 4.468/84 do Estado de São Paulo - que autoriza a não-inscrição em dívida ativa e o não-ajuizamento de débitos de pequeno valor - não pode ser aplicada a Município, não servindo de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária. 4. Não é dado aos entes políticos valerem-se de sanções políticas contra os contribuintes inadimplentes, cabendo-lhes, isto

RE 1355208 / SC

sim, proceder ao lançamento, inscrição e cobrança judicial de seus créditos, de modo que o interesse processual para o ajuizamento de execução está presente. 5. Negar ao Município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor sob o fundamento da falta de interesse econômico viola o direito de acesso à justiça. 6. Sentença de extinção anulada. 7. Orientação a ser aplicada aos recursos idênticos, conforme o disposto no art. 543-B, § 3º, do CPC” (RE n. 591.033, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 25.2.2011).

7. Em seu voto condutor, acompanhado por todos os Ministros do Supremo Tribunal Federal, a Ministra Ellen Gracie anotou:

“Como instrumento para as autonomias administrativa e política, a competência tributária de cada ente federado é indelegável, o que consta expressamente do art. 7º do Código Tributário Nacional.

O titular da competência tributária tem, com exclusividade, a competência legislativa plena tanto para a instituição do tributo, observado o art. 150, I, da Constituição, como para eventuais desonerações, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição.

Nesta matéria, não se admite de modo algum qualquer interferência de um ente político relativamente à competência tributária alheia. Nenhum ente federado pode legislar sobre os tributos de competência dos demais entes, tampouco pode ser aplicada lei tributária de uma esfera a outra.

(...)

Os fios condutores da tributação comuns a todas as esferas restringem-se aos princípios constitucionais tributários, às limitações ao poder de tributar e às normas gerais de direito tributário estabelecidas por lei complementar.

As leis ordinárias de cada ente político prestam-se ao exercício das respectivas competências tributárias, em seus âmbitos próprios e específicos; só dizem respeito e só são aplicáveis no âmbito de suas respectivas competências tributárias.

(...)

Assim é que a Lei 4.468/84 do Estado de São Paulo, que trata do cancelamento de débitos e dá outras providências, só pode ser aplicada aos débitos correspondentes a créditos do próprio Estado de São Paulo.

RE 1355208 / SC

Seu art. 5º, por exemplo, ao autorizar a não inscrição em dívida ativa e o não ajuizamento de débitos de pequeno valor, só é aplicável àqueles próprios do Estado; jamais aos de qualquer outro ente federado, como os Municípios.

A aplicação da Lei 4.468/84 para fins de extinção de execução fiscal de crédito tributário de IPTU ajuizada pelo Município recorrente implica clara violação à competência tributária que lhe foi outorgada pelo art. 156, I, da Constituição Federal, o que é fundamento suficiente, por si só, para o provimento do recurso.

7. Ademais, todo o movimento do Judiciário brasileiro é no sentido de ampliar o acesso à jurisdição em cumprimento ao mandamento constitucional estampado no art. 5º, XXXV: ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’.

Note-se que, nos últimos anos, tem-se ampliado cada vez mais a estrutura dos Juizados Especiais – estaduais e federais –, criados 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 às leis.

8. 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 dos seus créditos, ajuizando execução fiscal.

Aliás, é firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que cabe ao Fisco cobrar seus créditos mediante a via da execução fiscal, vedando-lhe que a substitua por mecanismos indiretos de coerção – normas enviadas a constranger o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário (ADI 173) – que se costumam chamar de sanções políticas. Tal orientação está consolidada nos Enunciados 70, 323 e 547 da Súmula desta Corte.

A via da execução fiscal, pois, é a desejável e deve ser assegurada ao Fisco.

RE 1355208 / SC

(...)

11. Ao concluir pela falta de interesse processual, o Magistrado confundiu-o com o resultado econômico da ação.

O interesse processual é identificado pela necessidade da tutela jurisdicional para obter o reconhecimento ou a satisfação do direito. Verifica-se o interesse processual mediante análise do binômio necessidade-adequação. O interesse tratado como condição da ação está ligado à idéia de que a parte só possa exercer o seu direito mediante intervenção judicial, ou seja, de que a via judicial seja meio necessário para a tutela do direito. E quanto a isso, como visto, não há dúvida, porquanto é vedado ao Município fazer uso, por conta própria, de qualquer meio construtivo.

Desse modo, ainda que não se possa vislumbrar na decisão do Magistrado violação ao postulado da separação dos poderes (art. 2º da CF), porquanto a análise das condições da ação é sim competência do Magistrado, certo é que a decisão de extinção violou, isto sim, a garantia de acesso à Justiça.

12. Ante todo o exposto, reconhecendo a inconstitucionalidade da extinção, mediante invocação da Lei 4.468/84 do Estado de São Paulo, da execução fiscal de valor diminuto movida pelo Município, por violação à competência tributária deste e à garantia de acesso à Justiça, dou provimento ao recurso extraordinário para anular a sentença e determinar o prosseguimento da execução” (RE n. 591.033, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJe 25.2.2011).

8. Ao final daquele julgamento, fixou-se a tese de que “Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária” (Tema n. 109).

Da superação dos fundamentos que ensejaram a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema n. 109 da repercussão geral no atual contexto legislativo.

RE 1355208 / SC

9 No presente recurso extraordinário, o Tribunal de origem concluiu não mais persistir o contexto legislativo no qual fixada a tese no Tema n. 109 da repercussão geral.

Assentou o magistrado *a quo* que, “por ocasião do julgamento do Tema 109 pelo STF, a Fazenda Pública não dispunha de outros meios legais para forçar o pagamento da dívida além do ajuizamento da execução fiscal” e que “a Lei 12.767/12, vigente desde 28/12/2012, entre outros, passou a autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações públicas a efetuar o protesto das certidões de dívida ativa” (e-doc. 6).

10. Como anotado, o Recurso Extraordinário n. 591.033 foi provido ao duplo fundamento de que o julgado recorrido teria ignorado a competência tributária do ente municipal e a garantia de acesso à Justiça.

Entretanto, a alteração do cenário legislativo conduz ao afastamento daqueles fundamentos que embasaram aquele julgado deste Supremo Tribunal.

11. Quanto ao primeiro fundamento, de que haveria desobediência ao princípio da autonomia tributária conferida a cada qual dos entes estatais, tem-se que, com o advento da Lei n. 12.767/2012, a extinção das execuções fiscais de baixo valor não mais se restringe à legislação de ente federativo diverso do atingido.

Dispõe-se no parágrafo único do art. 1o. da Lei n. 9.492/1997, alterado pelo art. 25 da Lei n. 12.767/2012:

“Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.”

Com essa alteração legislativa, que é posterior ao julgamento do

RE 1355208 / SC

Recurso Extraordinário n. 591.033, possibilitou-se outro instrumento para a satisfação do que era devido às entidades públicas, suas autarquias e fundações. Logo, com a possibilidade de se levar a protesto certidões de dívida ativa, a Fazenda Pública de qualquer dos entes federados passou a dispor de outro instrumento para conduzir o devedor a regularizar sua situação fiscal, além do ajuizamento da execução fiscal. Esse quadro, insista-se, inexistia na data do julgamento daquele Recurso Extraordinário n. 591.033.

12. A matéria passou a ser vislumbrada, então, em outro quadro normativo e com entendimento diferente quanto ao interesse de agir.

A comprovação do interesse processual de se movimentar as instituições judiciais com base na necessidade de atuação do Estado-Juiz passou a figurar como condição para a propositura de execução fiscal, sendo esse dado nuclear para o deslinde da controvérsia.

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.

RE 1355208 / SC

Assim, a legislação que venceu caminho novo (pelo protesto das certidões de dívida ativa) mirou na eficiência administrativa e judicial, que não pode ser embaraçada pela escolha aleatória do ente estatal.

13. O fundamento da tese fixada no Tema 109, a saber, a garantia de acesso ao Poder Judiciário constitucionalmente assegurado, há de ser sempre interpretado segundo conjugação com outros princípios constitucionais, aos quais todos os entes federados se submetem.

A existência expressa de outro instrumento de cobrança das dívidas que tenha o ente estatal a obrigação de buscar receber e que se comprova mais razoável, proporcional e eficiente para não só para administração da Justiça como para a coletividade somente poderia ser legitimamente afastado se demonstrada a sua inaplicabilidade, o que, em dívidas de valor inferior ao custo financeiro e administrativo é desarrazoado.

14. Para melhor compreensão de como a modificação legislativa em questão impôs nova leitura do precedente firmado no Recurso Extraordinário n. 591.033 – Tema 109, há de se considerar o cuidado legislativo sobre o interesse de agir e a compatibilidade com a garantia de amplo acesso ao Poder Judiciário.

Do interesse de agir e da ausência de ofensa ao princípio da inafastabilidade de jurisdição.

15. Com o Código de Processo Civil de 2015, o cuidado legislativo das condições da ação deslocaram-se para o item referente aos pressupostos processuais, permanecendo inalterado o elemento do *interesse de agir*.

No art. 17 do Código de Processo Civil, informa-se que “*para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade*”.

RE 1355208 / SC

O interesse de agir não se confunde com o interesse material. Este decorre sempre da necessidade ou utilidade de atuação da jurisdição. Nas palavras de José Orlando Rocha de Carvalho, por exemplo:

*“O interesse processual resulta sempre da necessidade ou utilidade de uma atuação da jurisdição relativamente a determinado conflito de interesses. Uma coisa, pois, é o interesse substancial que é aquele atinente ao direito material, e que se revela no bem da vida que se está pretendendo buscar dentro da demanda; outra coisa é o interesse processual, que se revela geralmente pela necessidade de buscar a tutela jurisdicional do estado para que se obrigue, o devedor, a satisfazer a sua pretensão, porquanto se não houver a necessidade dessa provocação, não haveria o aludido interesse de agir”.*¹

16. A análise do interesse de agir não pode impedir o acesso ao Judiciário, direito fundamental expressamente assegurado pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição, posto no inc. XXV do art. 5º e tida como cláusula imodificável posta no inc. IV do § 4º do art. 60 da Constituição, consubstanciado como elemento intrínseco ao Estado Democrático de Direito:

“Art. 5º (...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

17. O princípio da inafastabilidade da jurisdição ou da garantia do acesso à Justiça contém o direito de petição e assegura a todo cidadão possa reivindicar seus direitos dirigindo-se ao Estado-juiz, se ocorrer ameaça ou lesão a direito.

Sem a garantia daquele direito fundamental à jurisdição não se suplantaria a Constituição folha de papel, a que se referia Lassale. É necessário que o Judiciário cumpra sua função garantidora da efetividade do direito fundamental do acesso à jurisdição, princípio que

1 DE CARVALHO, José Orlando Rocha. *Teoria dos pressupostos e dos requisitos processuais*. Lumen Juris, 2005, p. 20.

RE 1355208 / SC

compõe o patrimônio de direitos conferidos constitucionalmente a cada indivíduo.

18. Aquela garantia não afasta, é certo, deverem ser observados e atendidos os pressupostos processuais, neles incluído o interesse de agir, para o regular exercício desse direito. Há de haver observância de condições legais mínimas para a provocação da função jurisdicional, o que não pode ser visto como fechamento de portas a quem dela se socorre.

Por isso é que este Supremo Tribunal tem julgados no sentido de que a extinção de processos com fundamento na ausência de interesse de agir não ofende a garantia constitucional do acesso ao Judiciário. Assim, por exemplo:

“Execução fiscal. - Inexistem as alegadas ofensas ao artigo 5º, XXXV, da Constituição, porquanto, por ter sido julgada extinta a execução fiscal por falta do interesse de agir, não se pode pretender, sob o fundamento de não ser cabível no caso essa extinção, que a decisão judicial que a confirmou haja impedido o livre acesso ao Poder Judiciário, ou haja violado o artigo 156, I, da Constituição que instituiu, em favor dos municípios, o IPTU. Recurso extraordinário não conhecido” (RE n. 287.154, Relator o Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, DJ 9.1.2011).

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EXECUÇÃO FISCAL - INSIGNIFICÂNCIA DA DÍVIDA ATIVA EM COBRANÇA - AUSÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR - EXTINÇÃO DO PROCESSO - RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO. - O Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as decisões, que, em sede de execução fiscal, julgam extinto o respectivo processo, por ausência do interesse de agir, revelada pela insignificância ou pela pequena expressão econômica do valor da dívida ativa em cobrança, não transgridem os postulados da igualdade (CF, art. 5º, caput) e da inafastabilidade do controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). Precedentes” (RE n. 252.965,

RE 1355208 / SC

Redator para o Acórdão, o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 229.9.2000).

19. O interesse de agir é demonstrado pelo trinômio utilidade, adequação e necessidade.

A *utilidade* é o proveito ou a vantagem que o autor buscar obter com a tutela jurisdicional, estando a *adequação* relacionada à via processual a ser utilizada por ele.

Tem-se por *necessidade* a correlação entre a pretensão resistida e a imprescindibilidade da judicialização para satisfação do conflito.

Nas palavras de Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery, “*existe interesse processual quando a parte tem necessidade de ir a juízo para alcançar a tutela pretendida e, ainda, quando essa tutela jurisdicional pode trazer-lhe alguma utilidade do ponto de vista prático*”.²

Estes elementos demonstram como a alteração legislativa, que instituiu alternativa para a Fazenda Pública de qualquer dos entes federados cobrar o contribuinte devedor além da execução fiscal, fez com que o interesse de agir fosse analisado sob outro prisma a justificar a revisão jurisprudencial em relação ao Tema 109 de repercussão geral.

Do interesse de agir sob o enfoque da necessidade e a relação com o princípio da eficiência.

20. O interesse processual vincula-se à necessidade do provimento jurisdicional, quer dizer, a parte deve recorrer-se da tutela jurisdicional apenas quando não existir outra forma de resolver o conflito e satisfazer sua pretensão.

2 NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2016, p. 1205

RE 1355208 / SC

Por isso é que se impõe um olhar para o interesse de agir sob o aspecto também da necessidade, para se concluir sobre o cumprimento do princípio da eficiência.

O princípio da eficiência administrativa foi inserido no *caput* do art. 37 da Constituição da República pela Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Havia, então, a compreensão de ser necessária a superação de um modelo de Administração Pública burocrática e patrimonialista por outro figurino, pautado pela racionalidade de métodos, economicidade de meios e celeridade da atuação estatal.³

A inclusão deste entre os princípios constitucionais da Administração Pública determinou mudanças no comportamento da Administração Pública direta e indireta, de quaisquer entidades federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para o seu atendimento em benefício do cidadão.

Conforme ensina Odete Medauar, *“o vocábulo eficiência liga-se à ideia de ação que leve à ocorrência de resultados de modo rápido e preciso; significa obter o máximo de resultado de um programa a ser realizado, como expressão de produtividade no exercício das atribuições. Eficiência opõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão. Como princípio da Administração Pública, determina que esta deve atuar de modo ágil e preciso, para produzir resultados que atendam às necessidades da população”*.⁴

Seja realçado, ainda quanto à eficiência do princípio da eficiência administrativa, sob o vislumbre do êxito na busca dos pagamentos, que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional empenhou-se desde 2013 (ano subsequente ao da vigência da Lei n. 12.767) na adoção do protesto extrajudicial de CDAs da União, obtendo, até 2015, índice de recuperação

3 Presidência da República – Câmara de Reforma do Estado. *Plano diretor de reforma do aparelho do Estado*. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>.

4 MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3ª ed., Gazeta Jurídica, 2017, p. 315.

RE 1355208 / SC

de créditos por esse instrumento de 19,2%, distante do que ficava entre 1 a 2% no procedimento antes acolhido, qual seja, o de execução fiscal judicial. Em valores, esses dados demonstram que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional elevou de menos de 15 bilhões (os dados são de 2012) para um total de 39,7 bilhões de recuperação em 2022 com a adoção do protesto (dados em memorial da PGFN).

Também não se há deixar de registrar a atuação conveniada possível de entes federados com os cartórios para a agilização dos procedimentos, sendo de se realçar que grande número dos devedores que têm dívidas com títulos protestados nos termos da Lei n. 12.767/2012 negociam ou quitam seus títulos sem necessidade de outra medida.

Nos Estados a adoção de igual providência ampliou-se para a média no Sudeste e Sul de 30 a 40% de êxito, sem que se tenha número sobre diminuição, mesmo em Municípios, de baixa de arrecadação pelo acolhimento do procedimento administrativo (protesto).

21. Pela necessidade de se obterem e, principalmente, de dispenderem recursos públicos de forma racional, em especial aqueles destinados ao Judiciário, fator relevante para a análise do presente recurso, há de se relevar ser fundamental para o funcionamento e a manutenção do sistema: a gestão responsável, racional e eficiente das verbas públicas e a racionalização das demandas, da estrutura e do desgaste humano no Judiciário.

22. Nesse cenário constitucional e administrativo, tem-se que os processos de execução fiscal representam parte considerável dos casos em tramitação no Judiciário nacional.

Apesar de os tribunais se esforçarem para a redução do número de processos dessa classe, alcançando resultados satisfatórios nos últimos anos, não se há de desconsiderar que as execuções fiscais de pequeno

RE 1355208 / SC

valor impõem custo muito maior do que o valor dos débitos devidos pelos contribuintes em dívida.

Do valor de recuperação fiscal frente ao custo de um processo judicial

23. Para análise da viabilidade da instauração de processo judicial de recuperação fiscal é importante considerar o custo médio unitário de um processo, por se comprovar inegável desproporção entre o valor a ser recuperado e o da despesa pública empregada na propositura e na tramitação da execução fiscal.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), solicitada pelo Conselho Nacional de Justiça, entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011, o custo médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) junto à Justiça Federal era de R\$ 5.606,67 e a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito era de 25,8%.

5

Logo, somente se justificaria promover ação judicial de execução fiscal caso o valor fosse, então, de aproximadamente R\$ 21.731,45. Em ações com valores inferiores a este, seria improvável que a União recuperasse valor igual ou superior ao custo do processamento judicial.

Os dados do Conselho Nacional de Justiça demonstram que mais de 60% dos processos de execução são de execução fiscal.

24. Essa análise deixa clara a necessidade de se viabilizarem outros meios para a Fazenda Pública buscar a execução fiscal ao invés de se valer da via direta e prioritariamente à via judicial para esse fim.

Quando se menciona a questão municipal, como se tem na espécie, , como é o caso desse recurso e do Tema 1.184 (*Tema 1184 - Extinção de*

5 *Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2011.

RE 1355208 / SC

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) se tem a demonstração de patente desproporção, contrariando-se os princípios da eficiência e da economicidade a que devem reverência os entes estatais e os administradores públicos, a opção primária e direta da judicialização da cobrança. Valor que sequer atinge um salário mínimo pode custar ao contribuinte brasileiro vinte vezes o que se obteria, se tivesse êxito o ente estatal.

Da ausência de interesse de agir nas execuções fiscais de baixo valor com a alteração legislativa promovida pela Lei n. 12.767/2012.

25. É desarrazoado onerar o Poder Judiciário com o prosseguimento de demandas que cujos objetivos podem ser obtidos por meios extrajudiciais de cobrança.

Cotejando-se o interesse de agir, o princípio da eficiência na administração da Justiça e o baixo valor pretendido pela execução fiscal, é de se concluir que a instituição de outro instrumento legal para exigir a Fazenda Pública do adimplemento de dívidas não satisfeitas pelo contribuinte, além da cobrança judicial, impõe revisão da jurisprudência afirmada em 2009 no Recurso Extraordinário n. 591.033 (Tema 109).

26. O advento da Lei 12.767/2012, que permitiu o protesto das certidões de dívidas ativas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, põe-se como forma de solução não judicial mais eficiente para os poderes Executivo e Judiciário, dando cumprimento integral ao princípio da eficiência, sem se excluírem outros meios de atuação na busca do mesmo desiderato.

RE 1355208 / SC

O contexto legislativo vigente, representando alternativa para o poder público compelir o contribuinte a pagar seu débito, revela a importância de o ente federado utilizar essa modalidade de cobrança como meio prioritário quando o débito for considerado de pequeno valor.

27. Anote-se, ainda, não se comprovar desobediência ao princípio federativo, por ser inquestionável deter o Município competência legislativa para regulamentar todos os aspectos relativos aos tributos de sua competência, podendo, inclusive, fixar parâmetros que determinem o valor mínimo passível de ser executado pelo rito da Lei n. 6.830/1980, a qual *“dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências”*.

A autonomia de cada ente federativo há de ser respeitada. Entretanto, o valor mínimo do débito a justificar a mobilização do aparato judicial deve se mostrar razoável e proporcional, sob pena de subverter o dever constitucional de atendimento ao princípio da eficiência.

Assim, a extinção da execução fiscal pelo Judiciário, ao fundamento de ausência de interesse processual com base no valor da causa, mesmo que fundamentada em legislação elaborada pelo ente diverso do exequente, por carência de lei municipal que adote critério diverso, representa adoção de interpretação judicial coerente com a solução da equação processual *“valor do débito x custo do procedimento executivo”*.

A interpretação das normas constitucionais e seu acatamento pelo legislador que editou a Lei n. 12.767/2012 revela consentânea ao princípio da autonomia federativa, sendo de se concluir, portanto, legítima a extinção de execução fiscal de pequeno valor quando não demonstrado o exaurimento de tentativas menos onerosas e proporcionais de cobrança.

28. Na espécie, a execução fiscal ajuizada pelo Município de Pomerode/SC deu-se pelo não recolhimento do imposto sobre serviços de

RE 1355208 / SC

qualquer natureza pelo executado na quantia de R\$ 528,44 (quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e quatro centavos).

Ao extinguir a ação de execução fiscal proposta pelo Município de Pomerode/SC, pela ausência de interesse processual, baseando-se na Lei n. 14.266/2007 de Santa Catarina e no princípio da eficiência, o Tribunal de origem não afastou a autonomia municipal decorrente do modelo federativo, nem o princípio da inafastabilidade de jurisdição.

As razões de decidir expostas no julgamento do Tema n. 109 da repercussão geral não persistem, assim, com os parâmetros então adotado, em face do contexto legislativo superveniente àquele julgado.

A ação de execução fiscal de pequeno valor ajuizada pelo Município de Pomerode/SC poderia ser extinta pela ausência de interesse processual fundamentada em lei elaborada por ente federado que não o próprio exequente, pela possibilidade de protesto das certidões da dívida ativa.

29. Pelo exposto, voto no sentido de negar provimento ao presente recurso extraordinário e proponho a seguinte tese: “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”.

13/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA**VISTA**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu considero este caso, prezados Colegas, um dos mais importantes que nós estamos decidindo do ponto de vista da eficiência do Poder Judiciário.

Vou compartilhar alguns dados com os ilustres Colegas, vou reavivar a tese proposta pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e, possivelmente, sugerir uma suspensão do julgamento, para podermos conversar internamente sobre essas ideias. Mas eu queria antes compartilhar alguns dados que eu considero muitíssimo importantes.

O primeiro deles é que a execução fiscal é o principal fator de congestionamento da Justiça brasileira - os dados são muito impressionantes. Elas representam 64% do estoque de processos de execução no Poder Judiciário. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento, representando aproximadamente 34% dos casos pendentes e congestionamento de 88% em 2022.

Vale dizer, das 80 milhões de ações em curso no Brasil, 34% são ações de execução fiscal, responsáveis por uma taxa de congestionamento de 88%. Isso significa que de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram só 12 foram efetivamente concluídos.

Os números são os seguintes: na Justiça estadual estão concentrados 85% dos processos, que é o caso desta ação, porque, evidentemente, o município ajuíza as suas execuções fiscais perante a Justiça estadual. E, na prática, acontece que os prefeitos municipais, por circunstâncias, muitas vezes, políticas internas, não cobram o IPTU, não protestam o IPTU e, quando se aproxima o final do mandato, para não ter problemas com a lei de responsabilidade fiscal nem com improbidade, ajuízam milhares de ações ao final do mandato, já passados muitos anos da constituição do crédito.

RE 1355208 / SC

Portanto, 85% das execuções fiscais estão na Justiça estadual; 15% estão na Justiça federal; a trabalhista e a eleitoral são apenas residuais. Na Justiça federal, os processos de execução fiscal correspondem a 39% do seu acervo de primeiro grau e, na Justiça estadual, a 38%. Portanto, nós estamos lidando aqui com o maior problema da Justiça brasileira, e o seu equacionamento é extremamente importante.

Agora, eu faço uma observação de uma pesquisa que pedi no Conselho Nacional de Justiça sobre os valores dessas execuções. Veja, Ministro Gilmar, foi utilizado o valor da causa no momento do ajuizamento: de 6 milhões de execuções fiscais, essa foi a amostra, a apuração destacou o seguinte: 28% das execuções fiscais estão abaixo 2.500 reais; 42% das execuções estão abaixo de 5 mil reais; mais da metade, 52,3%, estão abaixo de 10 mil reais e 68% estão abaixo de 30 mil reais.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Pode repetir, Senhor Presidente, por gentileza?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Posso sim: 28% abaixo de 2.500; 42% abaixo de 5 mil; 52% abaixo de 10 mil e 68% abaixo de 30 mil, sendo que cálculos do Ipea demonstram que o custo de uma execução fiscal é de, aproximadamente, 30 mil reais.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Trinta mil?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O custo da tramitação processual é 30 mil.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): O dado que encontrei é de que era de 22 mil em 2019. Então, é isso mesmo, hoje seria 30 mil.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Hoje é 30 mil.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não devem ser as custas judiciais.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): As custas não, os custos do processo.

RE 1355208 / SC

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O giro da máquina.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - O uso da máquina judiciária.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): O processo custa isso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - E a última informação que eu gostaria de compartilhar e gostaria de enviar aos Colegas - eu cheguei a enviar à Ministra Cármen Lúcia, mas não quis atropelar -, a propósito da questão do protesto, vejam os dados aqui Colegas, é a seguinte: a União obteve um índice de recuperação de crédito da dívida ativa, por meio do protesto extrajudicial, de 19,2% entre 2013 e 2015, ao passo que, na execução fiscal, a recuperação girava em torno de 1% a 2% do acervo. Então, nós estamos falando de uma diferença de 20 para 2.

Nos estados analisados - está na nota técnica -, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e Acre, a eficácia do processo extrajudicial de CDA na recuperação de dívidas fiscais foi maior, apresentando um índice de recuperação entre 30% e 38%. Nos municípios de Gramado, no Rio Grande do Sul, e Colatina, no Espírito Santo, houve um resultado de 46% num caso e de 16% num outro.

Diz a pesquisa que as características socioeconômicas de cada estado e município fazem a diferença, mas os dados que nós temos são de que os valores, no geral, são baixos e que o protesto é muito mais eficiente.

A Procuradora-Geral da Fazenda Nacional propôs uma tese que é uma das razões de eu estar propondo interromper o julgamento para analisarmos essa ideia. Propôs Sua Excelência o seguinte:

É possível ao Poder Judiciário extinguir execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse em agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do recurso extraordinário que resultou no Tema 109 da repercussão geral, que inclui as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto, desde que não reste demonstrado pela exequente a existência de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis úteis à satisfação integral

RE 1355208 / SC

ou parcial dos débitos a serem executados ou à realização de prévio protesto extrajudicial.

Aqui tem uma ideia nova na mesa, que é a de que ou o exequente indica um bem - e, evidentemente, a execução estará garantida -, ou ele, então, tem que fazer o protesto. É uma ideia que eu não tinha levado em conta e que eu considero relevante.

Por essa razão, se nós pudermos conversar - quero conversar com a Relatora - e chegar a um acordo, eu já traria de volta amanhã para batermos o martelo. Se não, aproveitamos para tentar produzir um consenso.

A primeira parte da proposição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional corresponde integralmente à tese da Ministra Cármen Lúcia no sentido da possibilidade, sim, de se exigir um valor mínimo. O que entendo que foi um acréscimo inovador é essa questão da alternativa entre a indicação de bem ou o protesto. De modo que eu vou pedir uma vista regimental para podermos conversar sobre esse assunto e, eventualmente, trazê-lo de volta. Mas, antes, o Ministro André quer fazer algum comentário?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Eu queria, como Relatora, se Vossa Excelência me permite, fazer apenas uma observação. Acho que é importante pensarmos, porque acolhemos uma novidade muito proveitosa da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, mas acho que é preciso pensar em dois termos, o papel do juiz e a competência dele, e principalmente as condições, como dissemos no início, da diversidade de Municípios brasileiros, inclusive para apresentar isso. Acho muito conveniente mesmo que pensemos com um pouco de calma sobre as ideias. Às condicionantes, como disse, estou aberta.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu acho que tem que ter uma válvula de escape, porque pode haver casos em que não interessa protestar, embora o protesto, pelos números, se revele muito mais eficiente. Portanto, nós podemos pensar que o município pode justificar as razões pelas quais não protesta.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Pode haver

RE 1355208 / SC

um que seja reincidente específico no não pagamento, por exemplo, então o pequeno valor se justifica também por outros motivos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É isso. Ou uma empresa desativada ou enfim.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Acho que é preciso pensar com calma sobre esse acréscimo. Quanto à legitimidade também, porque aí se impõe o protesto, na tese que a Procuradora oferece. Quer dizer, no final, ou se apresenta ou se submete ao protesto. Acho que há outros meios possíveis de que se podem valer que não seja o protesto.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Por exemplo?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Por exemplo, câmaras de conciliação para chamar esses devedores previamente, para se provar que houve a tentativa. Enfim, acho que há um elenco de possibilidades ainda hoje, enfim, mas eu acho que, com a vista, poderemos inclusive levantar esses instrumentos.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro André, que foi Advogado-Geral da União até recentemente.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Se me permite, Presidente, minha saudação a Vossa Excelência, meus cumprimentos à eminente Relatora, já também antecipando a minha aderência às conclusões de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu também estou de pleno acordo com as conclusões da Ministra Cármen Lúcia e com o dispositivo da decisão.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - E aderindo também a essa reflexão sobre a tese, Senhor Presidente. Meus cumprimentos aos Pares, Senhora Procuradora-Geral da República, Doutora Elizeta, eminentes Advogados e Advogadas, especialmente aqueles que assomaram à tribuna, senhores estudantes.

É até interessante, vou fazer um registro histórico, para os

RE 1355208 / SC

estudantes verem a necessidade de inovação e de repensar constantemente a Justiça. Permita-me fazer um registro especial ao Ministro Dias Toffoli, porque vou fazer um resgate histórico que envolve Sua Excelência.

Legalmente, o protesto foi instituído para certidões de dívida ativa no ano de 2012. No ano de 2011, Ministro Dias Toffoli, naquele grupo que Vossa Excelência criou no âmbito da Advocacia-Geral da União, que eu tive o privilégio de dirigir, nós discutimos os protestos, sem previsão legal ainda naquele momento, com base no Código de Processo Civil, Ministro Fux, que autorizava o protesto de títulos executivos, judiciais e extrajudiciais. E nós então procuramos o instituto representativo dos cartórios sobre essa possibilidade, para avaliar custos etc. E o último normativo da AGU, que é de 2022 - AGU, leia-se Procuradoria-Geral da União - ainda faz referência ao acordo celebrado com o instituto em 2011. E nós iniciamos os protestos com os títulos executivos do Tribunal de Contas da União, as condenações do TCU em multas seja pela legitimidade dos títulos, seja pelo valor das multas. E os números que eu resgatei, que vão em aderência ao que Vossa Excelência coloca, multas, em 2008, nós tínhamos um percentual de efetividade de 2%, 2,10%. Chegamos a 2010 com 9,84%. Em 2011, instituímos os protestos e uma outra medida, que foram os mutirões de conciliação, Ministra Cármen. Nós realizávamos meses de conciliação. Foi para 25%. E, primeiro semestre de 2012, 42%. Com medidas alternativas à execução judicial.

Então, até a minha palavra, o Município de Pomerode e aos demais municípios, se eu bem entendi a sustentação oral, seria, hoje, um milhão de reais em execuções de pequeno valor. Tomando por conta os 30 mil reais de custo, 34 execuções já superariam o possível benefício dessas execuções de pequeno valor. Ou seja, nós precisamos ter soluções alternativas à judicial para a cobrança. E os números que Vossa Excelência trouxe, Ministro Barroso, são por demais elucidativos.

Dentro dessa perspectiva e dessa pesquisa que fiz, o último ato da Procuradoria-Geral - a Procuradoria-Geral Federal e a Procuradoria-Geral da União têm atos semelhantes; PGFN tem suas peculiaridades, mas

RE 1355208 / SC

caminha, certamente, no mesmo sentido - tem um manual de pesquisa de bens prévios ao ajuizamento de ação. Então, tem o protesto, tem a possibilidade de conciliação. Eu preciso fazer todo um percurso para localizar bens e pessoas - porque às vezes a pessoa também não é mais localizável, já se mudou há muito tempo daquela localidade - previamente ao ajuizamento de uma ação.

E o dispositivo último normativo da AGU, que é de 2022, diz que, além do protesto, mesmo a não eficiência ou a não resolução da questão via protesto, não necessariamente importará na necessidade do ajuizamento de uma ação de execução judicial ou de um título extrajudicial perante o Poder Judiciário, por uma questão de valores, os valores que eu também disponho, hoje, são 10 mil, é um pouco diferente da Procuradoria-Geral da Fazenda, até pelos valores da PGFN, que, salvo engano, hoje, estão em torno de 20 mil.

AGU, como um todo, ressaltando esses créditos tributários da PGFN, 10 mil; multas do TCU, 5 mil; e algumas multas específicas, concedentes a poder de polícia, 500 reais; porque, aí, há uma finalidade sancionatória, não arrecadatória, que precisa ser considerada. Mas, mesmo nessas hipóteses, mediante uma avaliação de bens, e a aderência à preocupação - não estou dizendo nos mesmos termos necessariamente - à preocupação que a PGFN trouxe de ter uma pesquisa prévia de bens seja para não abarrotar o Poder Judiciário, seja para não inviabilizar, também, a advocacia pública dos entes federados.

E reforço o que disse Vossa Excelência: é um dos temas, eu diria assim, esse tema específico se insere no tema essencial do século para o sistema de justiça, que é uma busca de melhor eficiência, como um todo, do Poder Judiciário. Melhor execução de orçamentos, melhor gestão de processos e melhor definição de prioridades, no âmbito da atuação judicial como um todo.

Então, apenas ressaltar a importância e consignar aqui dados históricos, de que, em alguma medida, tive o privilégio de participar - o Ministro Toffoli também - nessa construção que está em andamento e, certamente, a decisão deste Supremo Tribunal Federal trará um

RE 1355208 / SC

contributo significativo para a boa gestão do sistema de justiça como um todo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Já há duas ideias na mesa: a que a Ministra Cármen Lúcia colocou, das tentativas de conciliação, e a da indução ao protesto.

Pois não, Ministra Cármen.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Apenas para acentuar que este tema é tão árduo e tão necessário de ser resolvido, que eu mencionei, aqui, a fala, que me ensinou, em 2017, o Doutor Everardo Marciel, que já tinha trabalhado com o Ministro Jobim, neste tema, quando criou o Conselho Nacional de Justiça, que já vai completar vinte anos, quando era Presidente do Supremo. Depois, fez referência a essa comissão, de que ele foi Presidente, com o Ministro Dias Toffoli, em 2015. Depois, ele esteve comigo, tentando só esse tema no Conselho Nacional de Justiça. E agora, o Ministro Luís Roberto Barroso, como Presidente.

Ou seja, o Supremo Tribunal, o Conselho Nacional de Justiça, desde que instituído, e tantos presidentes trabalhando e preocupados com isso o tempo todo, e com aporte de pessoas que entendem do ramo, como o Doutor Everardo. É preciso que se chegue, mesmo, a algo que seja um passo adiante, ainda que não seja o definitivo, eu acho.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É isso.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Mas que era necessário. Enfim, só para realçar que não é que o Judiciário não saiba disso e que não esteja preocupado e tentando oferecer soluções.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É só para lembrar que a execução fiscal tem um prazo médio de duração de 6,5 anos, até ela ser extinta pela prescrição. E isso faz com que o prazo médio de duração de duração de um processo no Brasil seja de 4,5 anos. Entretanto, essa média é dramaticamente afetada pelo prazo da execução fiscal.

Então, é uma estatística negativa que nós precisamos enfrentar,

RE 1355208 / SC

porque, geralmente, a execução fiscal não anda por falta ou de citação, ou de bens do patrimônio do devedor. Logo, fica na conta do Judiciário uma estatística de morosidade, quando ele não é o responsável por achar devedor, nem por achar bens no patrimônio do devedor.

Ministro Fux.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu queria Vossa Excelência, a Procuradora da República, Doutora Elizeta, a nossa Relatora, o nosso Decano, Ministro Gilmar Mendes, em nome de quem saúdo a todos os Colegas, e os advogados que se apresentaram da tribuna.

Senhor Presidente, todos nós que passamos pelo CNJ nos defrontamos com essa questão. Todo ano temos aquele programa *Justiça em Números*, está lá a execução fiscal sendo responsável pela crise de morosidade etc.

Por outro lado, quem é mais apegado ao estudo da escola da análise econômica do Direito verifica que o importante é um resultado positivo, e não um resultado negativo esperado do Poder Judiciário.

No meu modo de ver, o problema não está no valor da execução, o problema está na potência patrimonial do devedor.

Então, por exemplo, se - nós temos esse poder, já considerando as condições da ação como constitucionais -, assim, evidentemente que nós podemos entender que a realização do protesto pode caracterizar o interesse de agir. Acho uma ideia muito boa em termos de sistema.

Em segundo lugar, se o exequente, ao iniciar a execução, não indica que o devedor tenha bens passíveis de responder àquela execução, aquilo ali é uma demanda frívola, não vai resultar em absolutamente nada. Portanto, é lícito ao juiz, à luz dessa possibilidade do resultado negativo esperado, julgar extinto o processo sem análise do mérito.

Como que a Fazenda evitaria isso? Ela, já na execução, indicaria os bens penhoráveis, como hoje o Código permite que o exequente, na petição inicial, já indique os bens penhoráveis. Se não indica bens, automaticamente aquela execução tende a ser infrutífera. E aí o juiz poderia, perfeitamente, à luz do interesse de agir para não levar adiante

RE 1355208 / SC

uma demanda de resultado negativo esperado, julgar extinto sem análise do mérito. É só uma questão de equacionar.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Essa, pelo que eu entendi, é a proposta da Fazenda: tem que indicar bens. No entanto, em relação à cobrança da dívida municipal, esse impacto é um pouco menor. Porque, na cobrança do IPTU, já existe bem. Você sempre tem um bem, porque pode recair sobre o bem. Então, resolve o problema da União, mas não resolve o problema dos municípios.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Isso me parece, Presidente, um ponto delicado exatamente dessa questão e do tema que nós estamos eventualmente dispostos a rever, que é a questão da execução fiscal no âmbito municipal, não é? Porque aqui nós estamos falando de outros paradigmas, estamos falando, basicamente, de IPTU e de ISS.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) – ISS, eu acho que é irrelevante. Acho que é IPTU mesmo.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Isso. Eu acho que depende dos municípios. Hoje, por exemplo, nós temos todo esse debate em torno de São Paulo, sobre empresas que prestam serviços e que migram da capital para o interior. Mas isso também é uma variedade muito grande: nós estamos falando de 5.600 municípios no Brasil.

E aí também, talvez valendo-se dessa ideia de um certo laboratório, de um certo experimento jurídico, é natural que os setores obviamente mais robustos da burocracia estatal, claro, a Procuradoria da Fazenda, a Receita Federal e as fazendas estaduais disponham de melhores condições para fazer até esse processo mais inventivo, o que não se confirma nos municípios menores, que hoje também estão tangidos, estão obrigados a fazer essa cobrança. Muitos deles obviamente, se formos olhar, não sobrevivem da receita tributária, dependem dos repasses que vêm dos estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Então, tudo isso precisa ser olhado com um certo cuidado.

RE 1355208 / SC

Eu já cheguei a me deparar com casos, por exemplo, de ações de improbidade que foram movidas contra o prefeito por não cobrarem os impostos devidos. Portanto, não ajuizarem ações de execução fiscal.

A mim me parece um pouco que essa inteligência desse quadro é que precisamos ter nesse contexto. É claro que não vamos ter segurança absoluta, mas aqui é um quadro delicado.

É evidente que a cobrança de tributos tem até um papel educativo. É evidente que as pessoas precisam entender que é o Estado Fiscal que sustenta eventualmente o Estado Social, mas há essa limitação.

Quando começamos a olhar as razões, e mesmo as razões trazidas pela Procuradora de Pomerode, mostram bem que nós estamos falando de patamares muito diferentes, de valores quando se trata de dívida da União, dos estados ou dos municípios. Dependendo do município de que se trata, então, nós vamos nos deparar com realidades muito díspares - o IPTU, por exemplo, a questão do valor venal do imóvel.

E talvez aí nessa linha, vamos ter que, sobretudo o CNJ, nos debruçar sobre essas variantes e talvez até sugerir de *lege ferenda* novas iniciativas nesse sentido.

Eu me lembro que, nesse primeiro debate, acho que houve lá na minha gestão no CNJ, sobre a recomendação para que se usasse o protesto, foi uma resolução da época. E desde então, tem-se feito esse esforço, que ganhou depois a versão legal em 2012.

De fato, é um grave problema que Vossa Excelência foca muito bem. Na medida em que mais de 30% da massa de processos diz respeito à questão da execução fiscal, nós temos uma força do Judiciário que está ocupada com isso e que poderia se dedicar a outros afazeres, desde que isso fosse devidamente ou bem encaminhado.

De modo que, independentemente da solução que venhamos a alvitrar, acho que ainda vamos estar num provisório, como disse a Ministra Cármen Lúcia, e, muito provavelmente, vamos necessitar de soluções talvez até mais específicas para os municípios.

Quando me debrucei sobre essa temática, eu até me perguntava, Ministro Fux, sobre a questão da competência do estado para legislar

RE 1355208 / SC

sobre isso, porque não é lei processual, mas pode ser uma lei de procedimento. E é o estado que sustenta o aparato estatal, o aparato da Justiça estadual, quer dizer, nós temos de fundamentar isso, essa é uma das questões que se coloca. Mas só à guisa de pensata em torno dessa questão.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - E é verdade, o Ministro Alexandre pediu a palavra, eu já vou dar.

Ministro Gilmar, é que as soluções de *lege ferenda* pendem, no Congresso, de longa data, acho que desde o tempo de Presidência de Vossa Excelência. Por isso que eu estava tentando pensar soluções jurisprudenciais legítimas, evidentemente, para avançar esse processo até que o Congresso legisle, o Congresso legislando, vale o que o Congresso decidir.

Ministro Alexandre! Está falhando. Ministro Alexandre, está entrecortado, nós não estamos compreendendo. Vamos tentar de novo. Nós não estamos compreendendo por deficiência técnica do sistema e não de Vossa Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Nem levando em consideração a emoção do dia do aniversário.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Aliás, antes de mais nada, eu queria felicitá-lo em meu nome pessoal e de todo o Tribunal pela passagem do seu aniversário, que nós todos comemoramos com muita alegria.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Presidente, eu agradeço inicialmente os parabéns.

Rapidamente, Presidente, eu só gostaria, primeiro, de parabenizar a discussão desse tema e, depois, dizer que, na parte já colocada pela Ministra Cármen, eu acompanho integralmente, mas gostaria que refletíssemos de não condicionar só à questão do protesto. E cito um exemplo: nos anos de 2002 a 2005, a Secretaria de Justiça de São Paulo, quando eu era secretário de justiça, fazia mutirões com a Procuradoria-Geral do Estado e com a Procuradoria-Geral do Município de São Paulo,

RE 1355208 / SC

nos chamados CICs, Centros de Integração da Cidadania, mutirões de mediação, conciliação, exatamente para evitar as ações. Então é uma outra possibilidade interessante, principalmente onde há uma organização de centros de cidadania.

Fica então aqui, Presidente, essa sugestão também. Obrigado!

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Obrigado, Ministro Alexandre.

Inclusive nós estamos na semana de regularização fiscal mediante conciliação, o que eu considero também muito importante. E apenas para dar créditos devidos, eu tenho conversado com os presidentes de tribunais em busca de soluções, e essa questão do protesto, para colocar na mesa como um dado muito importante, foi a principal sugestão do Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, o Desembargador Ricardo Anafe. E São Paulo responde, talvez, por cerca de 40% da totalidade dos processos em andamento no país.

De modo que eu levei, com muita seriedade, em consideração a proposta de Sua Excelência, e ele tem dados que revelam que, em São Paulo, isso produziria um impacto muito relevante sobre o sistema de justiça. Portanto, nós estamos aqui tentando produzir uma solução com base em evidências. Nós estamos trabalhando sobre números e sobre estatísticas nessa virada empírico-pragmática que eu acho que a Justiça precisa dar: trabalhar com base na experiência, em dados e com mensuração de resultados.

Ministro Toffoli, Vossa Excelência, que também foi AGU e tem experiência nessa área, gostaria de ouvi-lo.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, acabei ficando como redator do acórdão quando esse tema esteve neste Plenário há muitos anos e votei pela manutenção da execução.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Vossa Excelência diz do Tema 109?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Isso.

RE 1355208 / SC

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Perdoe-me interrompê-lo só um minutinho. É que ali se discutia a possibilidade de lei estadual, se não me engano, estabelecer piso para os municípios, portanto um piso heteronomamente estabelecido.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas eu tenho uma preocupação, Senhor Presidente, que precisa ser equacionada nessa solução diante realmente da realidade, que fala bem alto e gritante, de que muitas vezes acaba um município dando entrada no distribuidor com uma ação de execução, não faz mais nada e aquilo fica na contabilidade e no custo do Poder Judiciário e desonera o município, ou o procurador, ou os agentes públicos e políticos da necessidade da cobrança para se evitar uma ação seja do Ministério Público, seja uma ação de requerimento dessa cobrança, na medida em que ela já foi apresentada ao Poder Judiciário.

Por outro lado, os números colocados aqui no caso concreto, não no voto – cheguei a verificar – são em torno de 20 mil reais. Ontem, perguntei para várias pessoas quanto pagavam de IPTU, nenhuma pagava mais de 20 mil reais por ano. Estou falando de classe média.

Então, para os municípios, essa questão não é de solução tão fácil. Nós temos que pensar e, evidentemente, buscar meios extrajudiciais, como o protesto, que faz com que as pessoas procurem sanear seus débitos. Porém, a questão dos municípios e do pagamento de IPTU não é algo a se desconsiderar, porque, conforme a decisão aqui em repercussão geral, ninguém mais pagará IPTU.

Essa é a preocupação que trago, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Toffoli, na conversa que tive - esse ponto é importante, indo ao encontro do que Vossa Excelência está dizendo - com o Presidente e Desembargadores do Tribunal de Justiça de São Paulo, a consideração foi a seguinte: os prefeitos municipais, por muitas circunstâncias políticas, muitas vezes não cobram, nem protestam o IPTU. Quando se aproxima o final do mandato, eles ajuízam milhares de ações

RE 1355208 / SC

de viabilidade muito limitada, conforme Vossa Excelência observou. Portanto, se se estabelecesse a necessidade - aí, podemos fazer ou de conciliação prévia, ou de protesto prévio à execução judicial -, nós minimizaríamos essas execuções fiscais já condenadas de antemão ao fiasco e a fazer estatística ruim para o Judiciário.

De modo que, dessa conversa, nós já temos, da sugestão da Ministra Cármen, endossada pelo Ministro Alexandre e confirmada empiricamente pelo Ministro André, que mutirões de conciliação podem ajudar, como até estamos fazendo essa semana. Em não se resolvendo, teríamos as alternativas propostas pela Fazenda: indicação de bem ou protesto.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - E se me permite, Senhor Presidente, em aderência à legítima preocupação do Ministro Toffoli, o parâmetro, por exemplo, da Procuradoria-Geral da Fazenda é de 20 mil e, para os demais créditos da União, é de 10 mil. Isso significa que há uma necessidade de equalização mesmo na esfera federal. Certamente, em relação aos municípios, haverá de se pensar - e aí talvez a própria autonomia municipal - uma busca de parâmetros que sejam compatíveis de fato com a realidade.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro André, o que a Ministra Cármen concluiu é que não se pode ajuizar uma execução de 500 reais - e aí eu acrescento: sem indicar bens ou sem protesto -, porque, senão, mobiliza-se o Judiciário...

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Quanto a isso, estou plenamente de acordo. A única questão é que, no segundo momento, talvez os 20 mil reais para o município não demandará para o juiz a prerrogativa de...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Não. Aí, concordando com o Ministro Toffoli, 20 mil reais para os municípios é impensável, porque o IPTU, como regra geral, é bem abaixo disso.

Então, estabelecer um piso nacional para município não é viável.

RE 1355208 / SC

Pode ser a lei do próprio ente, mas, em certos casos, o Judiciário, à vista do valor irrisório da execução, pode dizer que não justifica a mobilizar a máquina pública. É o voto da Ministra Cármen.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Uma questão também interessante, Ministro Barroso: se a grande massa é a cobrança de IPTU, a impenhorabilidade de bem de família não se opõe ao IPTU. Não é possível se opor à cobrança de IPTU a impenhorabilidade do bem de família. Não sei como não conseguem.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Bem de família não é oponível à cobrança tributária?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Ainda assim, volto aos indicadores. Citarei multa TCU - nós estamos falando de 20 mil reais. Em regra, até 20 mil reais. Nós saímos de 2 para 45%.

Quero dizer que a simples adoção dos mecanismos extrajudiciais, como tentativa de acordo e protesto, por si só, tem um potencial de redução de litigiosidade significativo. E tenho certeza de que, sabendo o proprietário do IPTU do risco de perda do imóvel, essa efetividade...

Quando eu falo em créditos de tribunal de contas, eu me lembro que nós fomos ao Banco do Brasil. Eu, diretor da créditos, precatórios e probidade da AGU pensei em aprender com o banco como é que se tem eficiência na cobrança e pedi uma reunião com a Diretoria Jurídica do Banco do Brasil. Quando nós temos uma decisão do TCU ou uma ação de improbidade, uma das coisas mais difíceis é achar bens. E a primeira frase do diretor do Banco do Brasil à época foi: "Olha, nós temos 98% de êxito, salvo os créditos podres". Aí eu disse: mas os meus, em tese, são todos podres. Eu quero dizer que cobranças de IPTU não são créditos podres, porque têm um lastro patrimonial correspondente. As medidas alternativas, eu não tenho dúvida, demandarão um grau de êxito dessas medidas alternativas que, por si só, importarão num significativo incremento de recuperação de valores e, em contrapartida, a redução da litigiosidade nessas áreas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO

RE 1355208 / SC

(PRESIDENTE) - Ministro, acabo de confirmar na legislação que Vossa Excelência tem razão, a impenhorabilidade não se aplica no caso de IPTU.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Pois é, mas se fizer um acordo, como Vossa Excelência está sugerindo, câmaras de conciliação, para avisar que vai perder o imóvel. Enfim, são, digamos assim, pré-requisitos para a propositura da execução fiscal que valeria a pena para esvaziar o Poder Judiciário.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - E acho que talvez a imposição do protesto pudesse não ser peremptória, mas exigir uma justificativa pela qual não se protestou, uma justificativa razoável. Porque é tão mais eficiente, como os dados demonstram, que pelo princípio da eficiência que rege a Administração Pública, o município deveria optar por essa alternativa, em vez de ajuizar a execução fiscal, a menos que tenha um motivo legítimo para não o fazer.

Eu vou tentar pensar - e conversar com a Ministra Cármen - em sugestões de pensarmos, todos de acordo com a tese de Sua Excelência, da possibilidade do acréscimo dessa questão da conciliação e da indução legítima ao protesto, mediante justificativa.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu também sugeriria, Senhor Presidente, a possibilidade de cumulação de valores, obviamente respeitada a prescrição.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Certamente, certamente, sim.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Não ouvi.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Cumular valores. Então, 3, 4, 5 IPTUs.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Respeitada a prescrição, poder cumular.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Só lembrando que neste caso é ISS, não é IPTU. É de Município, mas neste caso não é IPTU.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Por isso que o valor é irrisório, 500 reais.

RE 1355208 / SC

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): O Município disse na tribuna o que já tinha afirmado nos documentos, no recurso, que tem aproximadamente 3 mil certidões para cumprir, das quais 1.527, parece-me, não me lembro de cor, mas é mil quinhentos e alguma coisa, eram abaixo deste valor de 500 reais.

Então, é preciso também levar esses dados em consideração. Por isso, fiz questão de, na introdução e antes mesmo de iniciar o voto, chamar atenção para a circunstância de que, no Brasil, a Avenida Paulista é só uma, mas Espinosa são várias. Então, é preciso considerar essas realidades porque isso, em um Município pequeno realmente, como todo mundo aqui se pôs de acordo e enfatizou, faz diferença mesmo.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Fachin.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Apenas para registrar, Senhor Presidente, a percepção que tenho e que também vai ao encontro do voto que a Ministra Cármen Lúcia vem de apresentar que é, em tudo e por tudo, coerente com essa nova dimensão da proporcionalidade que alguns processualistas, entre eles o Professor Sérgio Arenhart, têm chamado de proporcionalidade pan-processual, que diz respeito à gestão do processo. E isso, a rigor, está na Lei da Responsabilidade Fiscal, que não caracteriza como renúncia de receita o cancelamento de um crédito tributário cujo valor seja inferior ao custo da cobrança, porque esse, a rigor, é um critério relevante, trazido pela própria Lei Complementar 101, no seu art. 14, § 3º.

Creio que esse estudo que vai ser feito e o trabalho que poderá aportar aqui amanhã pode nos levar a dar um passo adiante relevante nessa matéria, em abono à posição que Vossa Excelência também trouxe à colação, que espelha o sentimento que também tenho em relação ao tema, Presidente.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Ministro Fachin, só uma lembrança: nós estamos tratando de um caso de resolução sem extinção do mérito. O crédito tributário continua hígido. Vai que o contribuinte ganhe na loteria esportiva e melhore de vida.

RE 1355208 / SC

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Perfeitamente! Portanto, se pode considerar a extinção do crédito, certamente, a extinção do feito, que não implica na matéria de fundo, com muito mais razão.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Nós estamos falando de extinguir o processo.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - O processo, não o crédito.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Se o devedor se tornar solvável ao longo do tempo, você pode reinstaurar a execução.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Perfeitamente!

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Respeitada a prescrição, é claro.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu acho que foi boa a discussão. Eu vou tentar, em conjunto com a Ministra Cármen, incorporar algumas dessas ideias e trazer de volta para conversarmos.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

RECTE.(S) : MUNICIPIO DE POMERODE

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE POMERODE

ADV.(A/S) : LUCIANO DEBARBA (16994/SC)

ADV.(A/S) : BARBARA MORGANA UBER (25401/SC)

ADV.(A/S) : ANDRE FILIPE DE MOURA FERRO (27303/SC)

ADV.(A/S) : TERENCE MARIA SIEBAUER (40336/SC)

RECDO.(A/S) : A.C.M.M SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA LTDA - EPP

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : UNIÃO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que, apreciando o tema 1.184 da repercussão geral, negava provimento ao recurso extraordinário, pediu vista dos autos o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Falaram: pelo requerente, a Dra. Terence Maria Siebauer, Subprocuradora-Geral do Município de Pomerode; pelo *amicus curiae* União, a Dra. Anelize Lenzi Ruas de Almeida, Procuradora-Geral da Fazenda Nacional; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Plenário, 13.12.2023.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Nunes Marques.

Procuradora-Geral da República em exercício, Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Na sessão passada, após o voto da Ministra Cármen Lúcia, que negava provimento ao recurso extraordinário, pedi vista dos autos e, portanto, estamos retomando o julgamento.

Estou acompanhando integralmente o voto da eminente Ministra Cármen Lúcia.

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, farei juntada de voto por escrito, mas dou provimento ao recurso do município.

Quanto à tese que Vossa Excelência já fez circular, vencido, acompanho, na tese, Vossa Excelência.

19/12/2023**PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA**

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
RECTE.(S) : **MUNICIPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **LUCIANO DEBARBA**
ADV.(A/S) : **BARBARA MORGANA UBER**
ADV.(A/S) : **ANDRE FILIPE DE MOURA FERRO**
ADV.(A/S) : **TERENICE MARIA SIEBAUER**
RECDO.(A/S) : **A.C.M.M SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA LTDA - EPP**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

VOTO**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, como bem relatado pela Ilustre Ministra Relatora Cármen Lúcia, o Tema nº 1.118 da Repercussão Geral cuida da possibilidade de extinção da execução fiscal de baixo valor, por ausência de interesse de agir do ente executante, tendo em vista a Lei nº 12.767/12, que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto. Em síntese, a questão envolve a superação ou não do Tema nº 109, apreciado no RE nº 591.033.

Com a devida vênia da Ilustre Ministra Relatora e dos Ministros que a acompanharam, creio que seja o caso de manter meu entendimento já externado em outras oportunidades.

Em análise de caso idêntico ao presente, nos autos do ARE nº 1.342.226, também interposto pelo Município de Pomerode em face de decisão de extinção da execução fiscal de pequeno valor já sob a vigência

RE 1355208 / SC

da Lei nº 12.767/12, proferi decisão dando **provimento ao recurso extraordinário para determinar o prosseguimento da execução fiscal.**

Entendo que a previsão legislativa da possibilidade de protesto de certidões de dívida ativa é um aperfeiçoamento dos procedimentos de cobrança administrativa dos créditos da administração, mas não modifica o cenário que foi determinante para esta Corte no julgamento do Tema 109 nº da Repercussão Geral, quando se entendeu que, conquanto inviável a execução administrativa, não caberia ao Poder Judiciário extinguir execuções fiscais ajuizadas pelos municípios utilizando-se para tanto de critérios normativos previstos em leis estaduais, sob pena de malferir a autonomia dos entes federados locais.

Entendo caber a cada ente da Federação ponderar os ônus e os bônus dessas execuções e eleger os critérios que orientam a propositura ou o prosseguimento de tais demandas, não se podendo, desse modo, extingui-las mediante aplicação de critérios previstos nas legislações de outros entes ou estipulados pelo próprio julgador sem qualquer amparo em lei do ente exequente, sob pena de ofensa ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Diante do exposto, pedindo mais uma vez vênias aos Ministros que divergirem, voto pelo provimento do recurso extraordinário.

Proponho a seguinte tese de julgamento:

“União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm autonomia para dispor sobre os limites de valores para execução dos seus créditos, mesmo após a Lei nº 12.767/2012”.

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu também tinha anotado nesse sentido, para manter o Tema 109. Com a mais respeitosa vênua, estava divergindo da Relatora, para dar provimento ao recurso, reformar a sentença recorrida, e para que a execução fiscal tivesse seu regular processamento.

Indo à tese, depois vou fazer pontuações.

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
RECTE.(S) : **MUNICIPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **LUCIANO DEBARBA**
ADV.(A/S) : **BARBARA MORGANA UBER**
ADV.(A/S) : **ANDRE FILIPE DE MOURA FERRO**
ADV.(A/S) : **TERENICE MARIA SIEBAUER**
RECDO.(A/S) : **A.C.M.M SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA LTDA - EPP**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo **Município de Pomerode/SC**, contra decisão da 2ª Vara da Comarca de Pomerode, que rejeitou os embargos infringentes do recorrente, opostos em face de sentença que julgou extinta a execução fiscal, sem resolução do mérito, por ausência de interesse processual, em razão de o valor da cobrança haver sido considerado irrisório, nos termos da legislação estadual vigente. Eis o teor do *decisum*:

“[...] Embora o Supremo Tribunal Federal tenha, em 2010, ao julgar o Tema 109 de repercussão geral, fixado a tese de que ‘Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de

RE 1355208 / SC

fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária', a extinção teve por base, além da Lei Estadual 14.266/07, a Súmula 22 do TJSC, o artigo 2º, § 3º, da Resolução 02/2008, do Conselho da Magistratura do TJSC, bem como a falta de interesse de agir do Município de Pomerode.

Há, ainda, que se ater à evolução legal do tema. Por ocasião do julgamento do Tema 109 pelo STF, a Fazenda Pública não dispunha de outros meios legais para forçar o pagamento da dívida além do ajuizamento da execução fiscal.

[...]

Todavia, a Lei 12.767/12, vigente desde 28/12/2012, entre outros, passou a autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações públicas a efetuar o protesto das certidões de dívida ativa.

A questão, inclusive, chegou ao Tribunal da Cidadania, que afetou o recurso como repetitivo, sendo cadastrado com o Tema Repetitivo 777, o qual foi julgado em 28/11/2018, oportunidade em que se fixou a seguinte tese: 'A Fazenda Pública possui interesse e pode efetivar o protesto da CDA, documento de dívida, na forma do art. 1º, parágrafo único, da Lei 9.492/1997, com a redação dada pela Lei 12.767/2012'.

Portanto, hoje em dia a Fazenda Pública dispõe dessa importante ferramenta de coerção para satisfação de seus créditos.

Mas não é só.

A extinção, no caso em análise, não importa em remissão, muito menos exclusão da exigibilidade do crédito tributário (art. 156 e 175 do CTN), sendo possível o protesto da CDA enquanto o débito não atinge valor razoável e proporcional com os custos de uma ação executiva.

Basta, portanto, que a Fazenda Pública se organize de modo a otimizar a busca da satisfação do crédito tributário, demonstrando que, de fato, possui interesse de agir, o que pode ser feito mediante a reunião com outros débitos contemporâneos ou posteriores que justifiquem o custo da

RE 1355208 / SC

demanda, ou mesmo com a comprovação de que o não ajuizamento poderá ensejar a prescrição do crédito.

Não se poder perder de vista que um processo tem custos, o que exige racionalidade, até para que se atenda aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência que regem o processo (CPC, art. 8º).

Veja-se que, de acordo com levantamento feito pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em cooperação técnica com o Conselho Nacional de Justiça - CNJ no ano de 2011, o custo médio do processo de execução fiscal em trâmite na Justiça Federal seria de aproximadamente R\$ 4.368,00 e R\$ 1.854,23. De acordo com esse estudo, 'Em linhas gerais, o primeiro valor reflete o custo ponderado da remuneração dos servidores envolvidos no processamento da execução fiscal ao longo do tempo em que a ação tramita; o segundo valor reflete o custo da remuneração destes servidores em face do tempo operacional das atividades efetivamente realizadas no processo, acrescido do custo fixo (despesas de capital e custeio) estimado em R\$ 541,11. A diferença entre os dois valores explica-se pelo fato de que os custos agregados pelo tempo em que o processo permanece parado e pela mão de obra indireta, embutidos no primeiro valor, são excluídos do segundo.' (http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf).

Pra se ter uma ideia, na época da pesquisa o valor do salário mínimo era R\$ 540,00. Ou seja, uma execução fiscal custava quase quatro ou oito vezes mais que o valor de piso do salário nacional.

Não é necessário grande raciocínio para se concluir que atualmente o valor de uma execução fiscal é bem maior, mesmo nesta Justiça Estadual, dada a inflação e outros fatores econômicos.

Diante desse contexto, é evidente que, '[...] caso o credor insista na continuidade do feito, o dispêndio imediato com o prosseguimento da presente execução para os cofres do município apelante (adiantamente das custas processuais) seria

RE 1355208 / SC

possivelmente superior ao próprio valor executado, sobretudo quando não se tem a certeza da satisfação desses valores ao final. Ao judiciário também cabe ponderar diante de tais situações, inclusive, na tentativa de preservar as contas públicas e o interesse da coletividade representada pelo credor, já que, em princípio, não há proveito algum no dispêndio de verba pública que sequer alcança o importe executado.' (Apelação Cível n. 0907675-38.2014.8.24.0039 de Lages. Relator Pedro Manoel Abreu, j. em 11/07/2019).

Por todos esses motivos, **rejeito** os presentes embargos infringentes." (eDOC 6)

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, aponta-se que a decisão atacada, ao extinguir, à luz da legislação estadual, a cobrança judicial de dívida ativa compreendida como de baixo valor, contrariou o entendimento consolidado por esta Corte no julgamento do Recurso Extraordinário 591.033, **Tema 109** da sistemática da repercussão geral (RE 591033, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 17-11-2010, DJ 25-02-2011).

Em suas razões, o **Município de Pomerode/SC**, ora recorrente, sustenta que, "*em se tratando de crédito tributário, a Fazenda Pública tem o poder-dever de cobrá-lo independentemente do seu valor*", conforme restou decidido no referido tema (eDOC 8).

Assevera que as dívidas tributárias de pequeno valor são numerosas e "*as execuções impedem que os contribuintes persistam na inadimplência e que a falta de iniciativa do Fisco quanto à sua cobrança induza outros contribuintes à mesma infração*". Destaca que a Municipalidade recorrente, à época da interposição do apelo extraordinário, contava com 2.807 contribuintes devedores, sendo que 1.571 deviam valores inferiores a R\$ 1.000,00.

Aduz ser dever do Município zelar pela respectiva arrecadação e que o ajuizamento das execuções fiscais, ainda que de pequeno valor, cumprem esse relevante papel.

Defende que, antes do ajuizamento da execução fiscal, o ente federativo realiza a cobrança extrajudicial, por meio de notificação

RE 1355208 / SC

administrativa, e, em diversos casos, chegou a encaminhar títulos a protesto, mas nenhuma das tentativas foi bem-sucedida, restando ao Município, portanto, recorrer ao Judiciário para satisfação do crédito, a fim de se evitar, inclusive, a prescrição.

Ressalta possuir cada ente federativo **autonomia tributária** e, portanto, competência legislativa plena. Nessa perspectiva, apenas o próprio Ente seria competente para a instituição e a desoneração de seus tributos, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal.

Menciona, ainda, a previsão do art. 18 do texto constitucional, segundo o qual “*organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos*”.

Nessa linha de ideias, a Lei 14.266/2007, do Estado de Santa Catarina, que considera valor inexpressivo ou de cobrança judicial antieconômica as ações de execução fiscal estadual e municipal, cuja expressão monetária seja inferior a **um salário mínimo** (art. 1º), não poderia, na concepção do recorrente, ser utilizada como fundamento para a extinção das execuções fiscais promovidas pelo Município, sob pena de violação à sua competência tributária.

Por fim, alega que a decisão recorrida violou “*a garantia de acesso à Justiça, dentre outros dispositivos constitucionais suscitados que geraram o prequestionamento (art. 1º, inciso II, art. 2º, art. 18, art. 150, inciso I e § 6º e art. 5, inciso XXXV, todos da CF/88)*”.

Por esses motivos, o **Município de Pomerode/SC** pede o provimento de seu recurso extraordinário para que, reformando a decisão recorrida, o processo executivo fiscal tenha seu regular processamento.

A recorrida deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar contrarrazões.

A **repercussão geral** da questão foi reconhecida, de forma unânime, em acórdão assim ementado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. MUNICÍPIO. EXTINÇÃO POR FALTA

RE 1355208 / SC

DE INTERESSE DE AGIR. BAIXO VALOR. ONEROSIDADE DA AÇÃO JUDICIAL E POSSIBILIDADE DE PROTESTO DAS CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA. LEI 12.767/2012. CONTROVÉRSIA SOBRE A APLICABILIDADE DO TEMA 109. RE 591.033. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. PAPEL UNIFORMIZADOR DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.”

(RE 1355208 RG, Rel. Ministro Presidente, Tribunal Pleno, j. 25-11-2021, DJe 02-12-2021)

Em sua manifestação pelo reconhecimento da repercussão geral, o **Ministro Luiz Fux** consignou a importância de esta Corte conferir estabilidade aos seus pronunciamentos e, *“mediante a sistemática de precedentes qualificados, garantir aplicação uniforme da Constituição Federal em todo o território nacional, com previsibilidade para os jurisdicionados e o Poder Público”*. Nesse sentido, destacou o então Presidente a ausência de posicionamento pacífico da Corte *“quanto à subsunção do caso sub examine ao referido leading case, considerando todos os fundamentos utilizados, na origem, para extinguir a execução fiscal”* (eDOC 13).

Isso porque foram constatadas decisões, em casos semelhantes, em que o Tribunal, afastando a aplicabilidade da tese firmada no **Tema 109**, assentou que a solução da controvérsia demandaria a análise da legislação infraconstitucional. Por outro lado, também se verificara a existência de decisões monocráticas, em casos igualmente idênticos, que prestigiavam o entendimento consubstanciado no referido tema de repercussão geral, seja para proceder com a devolução dos autos à origem, a fim de se aplicar o disposto no art. 1.036 do Código de Processo Civil, seja para dar provimento ao recurso extraordinário e determinar o prosseguimento da execução fiscal.

A **Procuradoria-Geral da República (PGR)** manifestou-se pelo **desprovimento** do recurso. Em suas razões, o *Parquet* defendeu a necessidade de se reler o precedente firmado no **Tema 109**, *“pois a extinção*

RE 1355208 / SC

das execuções fiscais de baixo valor se pauta na ausência de interesse de agir, tendo em conta a observância do princípio da eficiência na administração da Justiça” (eDOC 22 – grifou-se).

Foi deferido o ingresso no feito, na qualidade de *amici curiae*, do Município de São Paulo e da União (eDOCs 20 e 28).

Na sessão plenária do dia 13/12/2023, a eminente Ministra Cármen Lúcia encaminhou seu voto no sentido de **negar** provimento ao recurso extraordinário e fixar a seguinte tese: *“É legítima a extinção da execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa”*. Em seguida, o Ministro Roberto Barroso pediu vista dos autos.

Nesta assentada, a Ministra Relatora apresenta as seguintes propostas de tese: *“1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa; 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.”*

É a síntese dos fatos relevantes. **Passo a votar.**

Trata-se de recurso extraordinário, representativo de controvérsia, em que se discute a necessidade de **revisão** ou de **manutenção** do entendimento pacificado na ocasião do julgamento do **Tema 109** da sistemática da repercussão geral, de relatoria da eminente **Ministra Ellen Gracie**, pelo qual esta Corte fixou a seguinte tese: *“Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, conseqüentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária”*.

Isso porque a decisão combatida pelo recurso ora admitido e afetado

RE 1355208 / SC

ao rito da repercussão geral pautou-se no fundamento de que a Lei 12.767/2012, ao inserir o parágrafo único ao art. 1º da Lei 9.492/1997, passou a autorizar a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as respectivas autarquias e fundações públicas a efetuarem o protesto das Certidões de Dívida Ativa (CDAs) e, com isso, foram viabilizados meios alternativos e menos onerosos que a ação judicial para a exigência das dívidas tributárias de pequeno valor.

Portanto, o cerne da questão está em verificar se houve, ou não, superação do referido precedente, ante as posteriores alterações legislativas.

Antes de analisar as modificações que a matéria sofreu no plano normativo, considero importante rememorar algumas das preocupações que já havia levantado no julgamento do **Tema 109**.

Conforme consignei naquela assentada, fazia-se necessário pensar em soluções em relação à execução fiscal, haja vista o grande volume de processos dessa classe que tramitavam no Poder Judiciário. O cenário demonstrava que o modelo vigente não estaria dando respostas adequadas.

Esse desafio ainda subsiste: segundo o **Relatório Justiça em Números de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**, “[o]s processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 34% do total de casos pendentes e 64% das execuções pendentes no Poder Judiciário, com taxa de congestionamento de 88%. Ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2022, apenas 12 foram baixados” (disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>).

Nesse estudo, também é ressaltado que, caso fossem excluídos os processos executivos fiscais, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário nacional cairia **seis pontos percentuais** em 2022 – de 72,9% para 66,9%.

Mais recentemente, foram elaboradas importantes iniciativas para o enfrentamento dessa “fratura exposta” do nosso Judiciário, a exemplo do projeto *Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança*, que possui

RE 1355208 / SC

os seguintes objetivos:

“[...] o projeto ‘Resolve Execução Fiscal – Automação e Governança’ foi desenvolvido para, por meio da implementação de **medidas de automação e governança**, viabilizar a diminuição do tempo de tramitação processual dos executivos fiscais e o aumento de sua efetividade, buscando, assim, uma maior satisfação dos créditos trazidos a juízo.

Para dar efetividade ao projeto, foi constituído Grupo de Trabalho, nos termos da Portaria n. 76/2019, composto por magistrados e procuradores com amplo conhecimento da matéria, muitos deles responsáveis pela implementação de iniciativas tecnológicas bem-sucedidas. O grupo de trabalho deliberou por organizar as atividades nas seguintes frentes:

1^a) Proposta de fluxo automatizado passível de adoção pelos Tribunais: Com base na experiência dos magistrados e mediante o auxílio de sistema de mineração de processos, foi desenvolvido um fluxo para customização no PJe, contando com operações automatizadas para minimizar a necessidade de atuação humana em tarefas repetitivas.

2^a) Integração do PJe com diferentes sistemas: Desenvolvimento de integrações com os principais sistemas utilizados no âmbito dos processos de execução fiscal, como Sisbajud, RenaJUD, AR-digital e os sistemas das Fazendas Públicas.” (disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/progr-ama-resolve/execucao-fiscal/>)

Igualmente relevante é a promoção do debate entre os representantes do Judiciário e dos entes federados, o que se dá por meio dos eventos que o CNJ tem realizado, a exemplo do recente Seminário “**Eficiência da Execução Fiscal**”, que contou com proveitosos painéis sobre temas cruciais, como a desjudicialização da cobrança de crédito tributário, medidas inovadoras de auxílio à execução fiscal, a atuação do CNJ e dos tribunais na otimização desses processos executivos, entre outros.

RE 1355208 / SC

Diante desse cenário, é legítima a preocupação externada pelo Juízo da 2ª Vara da Comarca de Pomerode, em razão do crescente e alarmante acúmulo de processos executivos fiscais em todas as esferas do Poder Judiciário.

No julgamento do **Tema 109**, já se constatava que havia impulsos no sentido da reformulação desses processos. Mencionei, inclusive, a aprovação, pelo CNJ, de **recomendação no sentido da utilização alternativa do protesto em cartório** (Ato 0007390-36.2009.2.00.0000 – 102ª Sessão Ordinária do CNJ).

No entanto, a despeito das fórmulas propostas, considerei ser necessário prevalecer a autonomia do ente federativo, *“até porque não cabe ao juiz fazer esse tipo de eleição, e ela será um pouco arbitrária, tendo em vista a realidade municipal”*. Afinal, há significativas discrepâncias entre as forças financeiras dos mais de cinco mil municípios brasileiros.

Pois bem. A questão constitucional examinada na presente controvérsia perpassa por temas centrais do nosso federalismo, como o da autonomia financeira de cada Ente.

Para enfrentar o objeto desta demanda, parece-me fundamental atentar para essas questões e, especialmente, para o arranjo federativo estruturado no texto constitucional de 1988 e na prática institucional levada a cabo nas décadas que se seguiram à sua promulgação.

O rearranjo político promovido pela Constituição Federal de 1988 foi impulsionado pela ideia de *descentralização fiscal*, pela qual se realça o papel marcante dos governos subnacionais, tanto no financiamento, como nos gastos do governo (SERRA, José; AFONSO, José Roberto R. Federalismo Fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez., 1999). Houve um esforço para que fossem garantidas a descentralização política e a autonomia aos entes federados, especialmente aos Municípios.

A luta por autonomia política por parte dos Municípios iria necessariamente afetar a partilha de recursos públicos. E a desejada independência não poderia existir sem que estivesse aliada à autonomia financeira, e esta, no contexto de um Estado Fiscal, depende,

RE 1355208 / SC

fundamentalmente, da divisão de **competências tributárias** e da **partilha do produto da arrecadação tributária**.

Portanto, para que seja assegurada essa autonomia, é necessário garantir ao Município, como titular das receitas tributárias, a competência para dispor sobre tais ativos. Nesse sentido, rememoro trecho do voto da **Ministra Ellen Gracie** no julgamento do RE 591.033 (**Tema 109**):

“Ao atribuir ao Município competência para instituir imposto sobre a ‘propriedade predial e territorial urbana’, o art. 156, I, da Constituição Federal concede apenas e tão-somente ao Município, de modo exclusivo, a possibilidade de legislar sobre os aspectos da respectiva norma tributária impositiva, sobre eventuais desonerações, parcelamentos, moratórias e sobre qualquer outro aspecto que tenha repercussão na sua cobrança.

Poderia o Município, por lei municipal, dispensar a inscrição em dívida e ajuizamento dos seus créditos de pequeno valor, mas não o fez. Aliás, o Município recorrente menciona a importância de tais execuções para seus cofres. Isso porque as dívidas são pequenas, porém numerosas, e as execuções impedem que os contribuintes persistam em situação de regularidade. Possuem, pois, um escopo imediato e outro mediato, didático, persuasório. Imediatamente, busca-se a satisfação do crédito; mediatamente, impede-se que a dívida do contribuinte vá tomando proporções elevadas e que a falta de iniciativa do Fisco quanto à sua cobrança induza outros contribuintes à mesma infração. Entende o Município que lhe cabe zelar pela respectiva arrecadação e que o ajuizamento das execuções fiscais, mesmo que de pequeno valor, cumpre papel relevante.

Sendo do Município a competência tributária relativa à instituição e cobrança do IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), a nenhum outro ente político é dado dispor sobre o respectivo crédito. Tampouco se pode aplicar ao caso, por analogia, legislação federal ou estadual. **Isso porque a limitação das inscrições em dívida ativa e do ajuizamento de ações de créditos de pequeno valor implica**

RE 1355208 / SC

disposição sobre tais ativos, sendo certo que só pode dispor aquele que é seu titular e que tal pressupõe a manifestação, por lei, de vontade política nesse sentido.”

(RE 591033, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 17-11-2010, DJ 25-02-2011 – grifou-se)

Em seu voto, a Ministra Relatora consignou expressamente que, sendo o Município o detentor da competência tributária relativa à instituição e à cobrança do tributo municipal, *“a nenhum outro ente político é dado dispor sobre o respectivo crédito”*.

No caso concreto, a situação é similar àquela anteriormente examinada pela Corte: o Juízo da 2ª Vara da comarca de Pomerode, com base no art. 2º, inciso II, da Lei Estadual 14.266/2007 e art. 2º, § 3º, da Resolução 02/2008 do Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, julgou extinta, sem resolução do mérito, por ausência de interesse processual (art. 485, inciso VI, do CPC), a execução fiscal. Eis o teor desses dispositivos:

Lei Estadual 14.266/2007

Art. 1º Consideram-se de valor inexpressivo ou de cobrança judicial antieconômica as ações de execução fiscal **estadual e municipal**, cuja expressão monetária seja inferior a 1(um) salário mínimo.

Parágrafo único. Para efeito do *caput* deste artigo, observar-se-á o disposto no § 4º do art. 6º da Lei federal nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Art. 2º As execuções fiscais em andamento e as que vierem a ser aforadas, de valor inferior a 1 (um) salário mínimo, **serão automaticamente suspensas**, intimando-se o Estado ou os municípios, conforme o caso, para:

[...]

II - reconhecida a falta de interesse de agir, diante dos princípios da razoabilidade e economicidade, **requerer a extinção da execução;**

RE 1355208 / SC

Resolução 02/2008-CM

Art. 2º Intimada, a Fazenda Pública poderá, no prazo de 30 (trinta) dias:

[...]

II - reconhecida a falta de interesse de agir, diante dos princípios da razoabilidade e economicidade, **requerer a extinção do processo sem resolução do mérito** (artigo 267, inciso VI, da Lei Federal n. 5.869, de 1973); e

III - manifestar o interesse no prosseguimento da execução fiscal, independentemente do valor executado.

Na verdade, aqui, a violação à competência tributária é ainda mais evidente, uma vez que o **Município de Pomerode/SC** já dispõe – e dispunha à época do ajuizamento da execução fiscal – de legislação própria sobre o tema. A **Lei Complementar 369/2019** faculta à procuradoria municipal o não ajuizamento, a desistência ou o requerimento de extinção de ações em curso, cujo crédito seja igual ou inferior a duzentos reais (art. 2º, § 3º); veja-se:

Art. 2º Na cobrança de créditos devidos à fazenda pública municipal de natureza tributária ou não, inscritos ou não em dívida ativa, judicializados ou não, de pequeno valor, assim entendidos aqueles que não excedam R\$ 1.000,00 (mil reais), deve ser observada a devida racionalidade do uso das ferramentas extrajudiciais e judiciais.

§ 1º Sempre que possível devem ser utilizados meios administrativos e extrajudiciais de cobrança para dívidas de pequeno valor, **inclusive protesto da certidão de dívida ativa e acordos extrajudiciais de parcelamento.**

§ 2º Frustradas as tentativas extrajudiciais de cobrança ou sendo iminente a prescrição, as dívidas de pequeno valor devem ser judicializadas.

§ 3º Fica facultado ao Procurador-Geral do Município e aos procuradores municipais de carreira não ajuizar, desistir ou requerer a extinção de ações em curso, cujo crédito seja

RE 1355208 / SC

igual ou inferior a R\$ 200,00 (duzentos reais), sem prejuízo da manutenção da sua cobrança no âmbito administrativo, inclusive por meio do protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa, respeitados em qualquer caso os princípios da irrenunciabilidade fiscal, da economicidade e da eficiência.

[...]

Art. 4º Os valores parâmetros e limites dessa lei serão atualizados anualmente por decreto com base na variação anual do IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Ampliado, publicado pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Desse modo, as diferenças entre os valores fixados pelo legislador estadual, na norma que fundamentou a extinção da execução fiscal, e os montantes definidos pela lei municipal demonstram a necessidade de se preservar a autonomia e a competência do Ente para instituir ou desonerar a cobrança de um tributo (arts. 18 e 150, inciso I e § 6º, da CF).

Quanto à possibilidade de **protesto da CDA**, a mim parece que, mesmo com as alterações legislativas no âmbito federal, o cenário não foi alterado.

É que a mera possibilidade de o Município se valer dessa regras **não o obriga a observar norma estadual autorizadora da não inscrição em Dívida Ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor, pois esse comando legal não serve de fundamento suficiente para a extinção das execuções fiscais que o Ente promova, sob pena de violação à regra de competência tributária.**

O uso do **protesto** no âmbito da Dívida Ativa é uma iniciativa relevante, que vai ao encontro dos objetivos dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, voltados para o desafogamento do Judiciário e à redução dos elevados gastos despendidos com o prosseguimento dessas ações judiciais.

Não por outra razão que a mencionada **Lei Complementar municipal 369/2019** também prevê que “[s]empre que possível devem ser utilizados meios administrativos e extrajudiciais de cobrança para dívidas de

RE 1355208 / SC

pequeno valor, inclusive protesto da certidão de dívida ativa e acordos extrajudiciais de parcelamento” (art. 2º, § 1º).

Todavia, essa faculdade de se protestar o título não seria, em termos práticos, uma alternativa equivalente à cobrança pela via judicial, apta a impedir o Município de prosseguir com a execução de seus créditos tributários e, assim, afastar o interesse de agir da demanda.

Não há qualquer indicativo de que o protesto seria um meio capaz de substituir por completo a execução fiscal. Aliás, enquanto o protesto de CDA – como a experiência demonstra – tem sido eficaz para um restrito grupo de contribuintes devedores, o processo executivo fiscal cumpre o importante papel de assegurar à Fazenda Pública os meios efetivos de **construção patrimonial** que estão sob reserva de jurisdição, isto é, que não podem ser alcançados pela via administrativa. É apenas através da execução fiscal que a Fazenda municipal consegue se valer dos instrumentos para a execução forçada da dívida e, assim, garantir a arrecadação tributária.

Dessa forma, considerar que houve a superação do entendimento firmado no **Tema 109**, com base no argumento de que a CDA estaria sujeita a protesto, também implica em violação à autonomia e à competência municipal. Em última análise, significa ignorar a realidade de cada ente federado.

Nesse particular, como anteriormente relatado, o **Município de Pomerode/SC** pontuou, em seu recurso extraordinário, que, antes do ajuizamento das demandas executivas, *“efetua a tentativa de cobrança administrativa, mediante envio de notificação e, ainda, em diversos casos, encaminhou títulos a protesto, no entanto, ambas as tentativa não tiveram efetividade, ou seja, só resta ao Município recorrer ao Judiciário para satisfação do crédito, evitando inclusive a prescrição”* (eDOC 8).

Portanto, não se amolda aos preceitos do federalismo fiscal, insculpidos na Constituição Federal de 1988, regra que – a pretexto de reduzir eventuais desproporcionalidades entre a tramitação de medidas judiciais e seus custos ao Erário – impõe a observância de lei de outro ente federativo a determinada Municipalidade, mesmo que haja a

RE 1355208 / SC

faculdade de protestar a CDA. Tal determinação configura patente violação à **autonomia tributária dos Municípios**, materializada em sua competência legislativa plena.

Assim, em que pesem os avanços na legislação pátria, entendo que não houve superação do entendimento firmado pela Corte no julgamento do **Tema 109**, da sistemática da repercussão geral.

No entanto, como indica a tese apresentada pela eminente relatora, é possível, quando atestada a eficiência administrativa e respeitada a autonomia de cada Ente, que o protesto preceda o ajuizamento da execução fiscal. Dessa forma, acompanho essa proposta em relação aos feitos executivos de baixo valor.

Outrossim, o argumento acerca da desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial como justificativa para a imposição de extinção das execuções fiscais de tributos municipais também não prospera, ante a necessidade de se observar o **princípio da inafastabilidade da jurisdição** (art. 5º, inciso XXXV, da CF).

É necessário aperfeiçoar o processo, mas sem fechar as portas do Poder Judiciário. Em outras palavras, o diagnóstico é correto, mas a solução aventada seria inadequada.

De todo modo, como já acautelava no julgamento do **Tema 109** da repercussão geral, reitero ser *“necessário que nós pensemos uma revisão do processo de execução fiscal”*. Afinal, boa parte da **crise numérica** do Poder Judiciário brasileiro está associada ao atual modelo de processamento das execuções fiscais.

Nesse sentido, é imperioso que se formule, junto ao Conselho Nacional de Justiça, um plano coordenado, que leve em conta, com base no federalismo fiscal, a autonomia de cada ente federado para cobrar seus créditos tributários. Deve-se, assim, buscar equilibrar os custos aos cofres públicos estaduais para a tramitação das ações executivas, bem assim a eficiência dos mecanismos extrajudiciais de cobrança em cada localidade.

Ante o exposto, com a mais respeitosa vênia, divirjo da eminente relatora e voto por **dar provimento** ao recurso extraordinário do

RE 1355208 / SC

Município de Pomerode/SC para que, reformando a sentença recorrida, a execução fiscal tenha seu regular processamento.

Em relação à fixação das **teses de julgamento**, sugiro as seguintes redações para os itens “1” e “2”:

“1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, desde que observada a tese fixada no Tema 109 da Repercussão Geral quanto à competência tributária do ente público.”

2. O ajuizamento da execução fiscal de pequeno valor 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.”

É como voto.

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

PROPOSTA

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Bom dia, Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhor Procurador-Geral da República, a quem cumprimento, de forma especial, nesta primeira sessão, de muitas que se seguirão com pleno êxito, tenho certeza, da administração de Vossa Excelência, Senhores Advogados, Servidores e todos que nos acompanham.

Senhor Presidente, Vossa Excelência já fez o encaminhamento da tese aos Ministros, a partir do que tínhamos discutido na primeira parte enunciada em meu voto, com os acréscimos devidamente construídos. Leio a possibilidade, a proposta de tese de consenso, considerando a negativa de provimento, a qual se deu por maioria, como acaba de ser proclamado.

A tese seria:

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.

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.

RE 1355208 / SC

Senhor Presidente, essa é a tese. Apenas assinalo – e Vossa Excelência já conversou comigo sobre isso – que estamos abrindo a possibilidade ou acolhendo a possibilidade, que entendemos haver no ordenamento jurídico, de alguns modelos, alguns caminhos para tentativa de conciliação ou soluções administrativas. O exemplo que fiz constar em meu voto era de Câmara de Conciliação ou outras medidas que os Municípios possam entender cabíveis no sistema, com garantia do devido processo administrativo.

Essa é a tese, Senhor Presidente.

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

DEBATE

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, havia trazido uma proposta que acrescentava algo no primeiro item, dizendo:

1) É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, desde que observada a tese fixada no Tema 109 da repercussão geral quanto à competência tributária do ente público.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Na verdade, não considero esse acréscimo problemático, porque o que se discutiu, neste caso, não foi propriamente a possibilidade de heteronomamente se estabelecer um limite. De fato, o estado estabeleceu um limite mínimo para a execução, mas o juiz não considerou o critério da lei estadual, que era até mais alto. Ele considerou que o critério era irrisório. Portanto, não há incompatibilidade entre o que Vossa Excelência está dizendo e o que foi decidido, porque não necessariamente se está superando a súmula, o precedente anterior. A lei estadual, salvo engano, fixava - vamos supor - em mil reais, em um salário mínimo, e o juiz, como a execução era de 500 reais, considerou irrisório o valor de 500 reais. Portanto, não foi uma decisão incompatível com a repercussão geral anterior.

Ministra Cármen Lúcia, Vossa Excelência tem alguma restrição ao acréscimo do Ministro Gilmar?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Não. Apenas proporia, Ministro Gilmar Mendes, que, em vez de fazer referência expressa ao Tema 109, nós pudéssemos incluir, acompanhando o que Vossa Excelência acaba de dizer: *“tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência federada de cada ente”*.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Que é a mesma coisa.

RE 1355208 / SC

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): É a mesma coisa, mas, quanto à menção feita pelo Ministro Gilmar Mendes ao Tema 109, fico preocupada que algum juiz ache confuso. A própria parte acha que tem que aplicar ora um, ora outro, quando o que estamos fazendo é conjugar os dois caminhos. Então, se apenas colocássemos, depois da eficiência administrativa, “*respeitada a competência*” ou, como o Ministro Gilmar Mendes afirma – que eu não dei conta de copiar – observada a fixação, a definição de valores, nos termos da competência constitucional de cada ente, acho que não falaríamos sobre essa questão do Tema 109.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Vossa Excelência havia dito, inicialmente, respeitada a competência de cada ente federativo. Está bem para Vossa Excelência assim?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): A competência constitucional de cada ente federado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Respeita a competência constitucional.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): De cada ente federado. O que lhe parece Ministro Gilmar Mendes?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - De cada ente federado. O Ministro Gilmar já concordou aqui, Ministra Cármen.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Estou de acordo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Então está bem. Assim penso que fica resguardado e não há confusão.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX- Mas com as condições, não é, Ministro-Presidente? Com as condições: protesto antes etc.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Sim, sim. Esse é o item 2.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Mas esse é o item 2, Ministro Luiz Fux.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É o item 2.

RE 1355208 / SC

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não, não, estou só perguntando.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Muito bem. Então ficou assim:

1) É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor por 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...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Presidente?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Desculpa. Desculpa o vício mineiro, para evitar o cacófato.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Pela ausência. Por ausência é um pouco além da conta.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O ajuizamento da execução... Perdão, onde é?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Pela ausência, para evitar o cacófato. Pela ausência de interesse de agir.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pela ausência. Ok. Pela ausência.

2) O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa e protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida;

3) O trâmite de ações de execução fiscal impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas do item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis.

RE 1355208 / SC

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu gostaria também de fazer uma pequena consideração, Presidente, em relação ao item 2, dizendo que o ajuizamento da execução fiscal de pequeno valor dependerá da prévia adoção das seguintes providências...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mas aí é uma mudança relevante. O que eu penso que nós queremos aqui, Ministro Gilmar, como a pesquisa empírica demonstrou que o protesto é mais eficiente que a instauração direta da execução, o que nós queremos é que o protesto seja sempre feito, a menos que se demonstre por que ele não é conveniente naquele caso. Portanto, é uma questão de eficiência importante independentemente do valor.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - É que surgem várias objeções. Eu ouvi das próprias autoridades fazendárias, autoridades da Procuradoria da Fazenda, por exemplo, que o protesto é pouco eficiente em relação às pessoas jurídicas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Mas por isso que a gente colocou, a Ministra Cármen Lúcia colocou, no caso de não protestar, basta justificar por que não está fazendo o protesto.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): É. Essa comprovação, Ministro Gilmar Mendes, comprovando-se a inadequação da medida, é exatamente para se ter esta saída jurídico-administrativa. Ele só precisa motivar.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Bom.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Está bem? Ok.

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
RECTE.(S) : **MUNICIPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE POMERODE**
ADV.(A/S) : **LUCIANO DEBARBA**
ADV.(A/S) : **BARBARA MORGANA UBER**
ADV.(A/S) : **ANDRE FILIPE DE MOURA FERRO**
ADV.(A/S) : **TERENICE MARIA SIEBAUER**
RECDO.(A/S) : **A.C.M.M SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA LTDA - EPP**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **UNIÃO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

Senhor Ministro Edson Fachin: Inicialmente, cumpre esclarecer a controvérsia jurídica que será aqui debatida, em razão da função de precedente que o presente feito desempenhará no ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido, trata-se de saber se viola o regime constitucional de repartição de competências federativas, a separação dos poderes e a inafastabilidade da jurisdição e o direito à razoável duração do processo (art. 5º, XXXV e LXXVIII, ambos da Constituição da República) diante da extinção de execução fiscal de pequeno valor sob o fundamento de carência de “interesse agir”.

Conforme antes assentado neste julgamento, a questão já foi objeto de análise, em alguma medida, por este Eg. STF quando do julgamento do Tema 109, de repercussão geral, quando exarado entendimento pela inconstitucionalidade de lei estadual que fixe valor mínimo para ajuizamento de Execução Fiscal por município (RE 591.033, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 17-11-2010).

RE 1355208 / SC

Naquela oportunidade, foram apresentadas três ordens de razões de decidir, que fundamentaram o entendimento do Plenário: i) a autonomia financeira do município; ii) a sua competência exclusiva para dispor sobre os créditos advindos de suas relações tributárias; iii) a submissão à reserva de jurisdição dos atos expropriatórios do Fisco.

Ressalto, todavia, que apesar de acompanharem a maioria, foram feitas ressalvas pelo E. Ministro Cezar Peluso a respeito do interesse de agir, e, do decano, Min. Gilmar Mendes, que apresentou questões e dados a respeito da litigância fiscal e da necessidade de equacionar a questão da execução fiscal de outra forma, cuja discussão ocorrera à época desse precedente no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.

Faço esse registro, Presidente e eminentes pares, porquanto entendo que há razões que exigem a **revisitação e a superação**, pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal, do entendimento adotado no Tema 109.

Não deve se ignorar que desde a edição de tal precedente houve diferentes inovações legislativas que em muito aperfeiçoaram a satisfação de créditos tributários pela Fazenda Pública a consubstanciar, inclusive, um microsistema de cobrança da Dívida Ativa tributária e não-tributária que há tempos reclama eficiência por parte do Executivo.

A solução para a questão realiza-se a partir de um conjunto de iniciativas compositivas e coercitivas com vistas a promover a melhor satisfação dos interesses públicos sempre com a perspectiva do princípio norteador da *eficiência/economicidade*.

O aprimoramento dos mecanismos de cobrança pelos Municípios não prescinde da adoção, simultânea e/ou alternativa, de métodos mais adequados para solução de controvérsias fiscais não sendo, por certo, o Poder Judiciário instância única para cobrança de sua dívida ativa sob o risco de haver sério comprometimento da *economicidade* diante dos elevados custos operacionais da atividade jurisdicional tendo em conta o baixo valor das execuções fiscais de IPTU, sobretudo, nos municípios pequenos.

Admitir a execução fiscal como único e indispensável instrumento para satisfação da dívida ativa tributária municipal, sem a implantação

RE 1355208 / SC

prévia de mecanismos alternativos em um *sistema multiportas*, implica em grave vulneração ao princípio da eficiência (art. 37, *caput*) conforme revisita a partir da rede de pesquisa do Observatório da Macrolitigância Fiscal: “... não há dúvidas de que o custo médio do processo é alto para a taxa de êxito das demandas propostas e o tempo médio para baixa dos processos.” (FONSECA, Rafael Campos Soares da. Sistema multiportas no Novo Código de Processo Civil e a crise da execução fiscal. In: BUISSA, Leonardo; BEVILACQUA, Lucas (Coord.). Processo tributário. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 117-128, p.121)

O princípio da eficiência consubstancia diretriz constitucional que vincula tanto a Administração Tributária diante dos consectários na seara do Direito Administrativo e Tributário, quanto, ao próprio Poder Judiciário considerando as repercussões no âmbito do Direito Processual Civil; o que não passou despercebido nem mesmo de seus consectários no Direito Financeiro quando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não considera *renúncia de receita* a dispensa legal de pagamento de tributo cujo custo de cobrança seja maior que o próprio valor devido (art. 14º, § 3º, LC 101/2000).

Entre as diferentes inovações legislativas no âmbito da cobrança da dívida ativa, desde o julgamento do Tema 109 (RG), vale destacar à Lei n. 12.767/2012, que introduziu o protesto da certidão de dívida ativa (CDA) como legítimo instrumento de cobrança pela Fazenda Pública de seus créditos, a qual instituiu o parágrafo único no art. 1º da Lei nº 9.492 de 1997, que dispõe:

“Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.”

No julgamento da ADI 5135 este Supremo Tribunal Federal considerou esse dispositivo constitucional:

“O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui

RE 1355208 / SC

mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”.(ADI 5135, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09-11-2016).

Ademais, no âmbito do Direito Tributário há muito já superou-se o dogma da indisponibilidade do crédito tributário, que correspondia a um *mantra* para o ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais. Muitas vezes, execuções fiscais são ajuizadas às vésperas da ocorrência da perda do direito de ação diante da fruição do lapso prescricional quinquenal, sem qualquer pesquisa prévia de bens a assegurar a satisfação futura daquele crédito.

Além disso, a sistematização do diagnóstico do contencioso tributário nacional realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) confirmou como um dos nós górdios da Execução Fiscal a identificação de bens passíveis a garantir o crédito em execução, o que justifica a Fazenda Nacional conceber o instrumento da averbação pré-executória (Portaria PGFN n.233/2018); o que vem trazendo eficazes resultados na melhor gestão da Dívida Ativa Tributária federal (OLIVEIRA, Phelippe. Toledo Pires; CAMPOS, Rogério. Averbação pré-executória: contextualização normativa e constitucionalidade. In: BEVILACQUA, Lucas, BUISSA, Leonardo (Coord). *Processo Tributário*. 2 ed. BH: Fórum, 2020, p.143-154,p.153).

Destaco que a averbação pré-executória já foi submetida à controle de constitucionalidade perante este Eg. Supremo Tribunal Federal quando fixado entendimento pela **constitucionalidade do instrumento** (ADI 5886, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-061 DIVULG 30-03-2021 PUBLIC 05-04-2021).

Esses precedentes ilustram o amadurecimento desta Corte a respeito da novas técnicas e meios para a satisfação de créditos fiscais.

Em meu modo de ver, afigura-se salutar a compreensão da execução

RE 1355208 / SC

fiscal como um *instrumento de política pública*, tal como defendido Raimundo Nonato Pereira Diniz e Fabrício Motta (A perspectiva da execução fiscal como instrumento de política pública. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 280, n. 1, jan./abr. 2021, p. 133).

De modo que, a *expertise e o louvável experimentalismo institucional* da Fazenda Nacional, de Procuradoras Fiscais e Secretárias de Fazenda estaduais e municipais evidenciam que há caminhos alternativos e/ou preparatórios ao ajuizamento da execução fiscal; o que recomenda postura de melhor gerenciamento não só pela Administração Tributária Municipal, mas, também, pelo próprio Poder Judiciário da gestão das execuções fiscais de modo a aferir, inclusive, as próprias *condições da ação*.

Nesse cenário, inegável haver instrumentos prévios para cobrança extrajudicial e/ou ajuizamento seletivo das execuções apenas quando reais as chances de aparelhamento da execução fiscal. Em tais circunstâncias caberá à Fazenda Pública verificar, à luz da principiologia constitucional, mormente o princípio da eficiência, qual é o meio mais adequado para a satisfação do crédito tributário. Logo, consoante os argumentos apresentados, entendo que, do ponto de vista constitucional, a via jurisdicional não é via exclusiva para a recuperação e execução de ativos tributários, sendo o protesto uma das formas legítimas de execução.

Não obstante, há que se registrar, conforme extraído da manifestação da Fazenda Nacional e do Município de São Paulo, ambos *amici curiae*, na presente ação, que tais formas não jurisdicionais de Execução não representam a panaceia e não terão o condão de eliminar os tormentos e os desafios que envolvem a cobrança de créditos tributários.

Além disso, conforme informei no início do meu voto, entendo que há razões para superar o precedente do tema 109, RE 591.033.

À luz da análise que fiz dos autos, e da compreensão que tenho desenvolvido nesta Suprema Corte a respeito do federalismo brasileiro e da separação dos poderes, não verifico violação ao regime constitucional de repartição de competências, nem à autonomia financeira dos entes federativos, nem à separação dos poderes. Isso porque a presente

RE 1355208 / SC

temática não pode ser compreendida adequadamente à luz da compreensão tradicional sobre esses temas, justamente porque transcende os limites clássica da matéria.

Compreendida de forma tradicional a autonomia dos entes federativos, não há dúvida de que a extinção da ação de execução fiscal sem o julgamento do mérito da ação pode, em tese, afetar a autonomia financeira do ente.

Não obstante, tal forma de compreender a questão é, em meu modo de ver, e com todas as vênias às concepções diversas, simplificadora de uma realidade complexa e multifacetada.

O tema ora em julgamento, explicita verdadeira encruzilhada, ponto de encontro da casa de máquinas da Constituição da República, o qual não pode ser verificado somente à luz das normas constitucionais que disciplinam a federação ou a separação dos poderes.

Tenho defendido neste Tribunal que o federalismo e a separação de poderes devem ser pensados à luz dos direitos fundamentais e da democracia. Vale dizer, o arranjo institucional da Constituição da República deve ser instrumento para a realização de tais desideratos, conforme, dentre outras disposições, o art. 23, I, da Constituição.

Portanto, à luz dessa compreensão, há que se verificar que, de um lado, a problemática posta diz respeito à separação de poderes, tendo em vista a participação do Poder Executivo e do Poder Judiciário no processo de execução fiscal. Do outro, há inegável dimensão federativa, pois tanto no tema 109, como no presente caso, há lei estadual que autoriza a extinção de processo, sem julgamento de mérito (art. 485, VI, do CPC) caso o valor do crédito cobrado pelo Município esteja abaixo de determinado padrão estabelecido, no caso, um salário-mínimo.

Essa dimensão federativa torna-se mais relevante, porquanto as execuções municipais são ajuizadas no Poder Judiciário estadual e correspondem número relevante dos processos desse Poder.

Trata-se, pois, da prestação de serviço público cujos custos não são só financeiros e humanos, mas também demandam o dispêndio de tempo nessas atividades que são arcados exclusivamente pelos Estados, sem o

RE 1355208 / SC

compartilhamento dos ônus com o Município.

Há que se considerar que o dispêndio de tais recursos escassos afeta sobretudo a prestação de serviços a toda a população que demanda o acesso à justiça e a tutela jurisdicional célere e efetiva.

Portanto, a saída para a tensão entre a separação dos poderes, de um lado, e a repartição de competências, do outro, não se dá por uma leitura exclusivamente consequencialista da problemática. É à luz dos princípios e dos direitos fundamentais que está a saída dessa encruzilhada.

Tomo como premissas normativas para analisar o presente caso e a problemática posta, os direitos fundamentais ao acesso à justiça e à tutela jurisdicional adequada, célere e efetiva, art. 5º, XXXV e LXXVIII, ambos da Constituição da República, os quais demandam a atuação de todas as esferas da federação uma atuação que lhes assegure a máxima eficácia.

Além dessas prescrições, também são aplicáveis ao presente caso, a Declaração Universal de Direitos Humanos, que completou 75 anos no último domingo, dia 10 de dezembro, prevê em seu artigo 10:

“Artigo 10. Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.”

E o art. 8º, 1 da Convenção Americana de Direitos Humanos – o Pacto de San José, que dispõe:

“Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.”

RE 1355208 / SC

À luz de tais direitos entendo que é possível outro enquadramento mais adequado tecnicamente, do ponto de vista processual à temática; não obstante o juiz de primeiro grau tenha julgado a causa extinta, em razão da ausência do interesse de agir, pois assim prescrevê a Lei Estadual nº 14.266 de Santa Catarina e a Súmula 22 do Tribunal de Justiça de Santa Catarina,

Por isso, a partir das premissas normativas acima expostas, e das interessantes e oportunas lições dos professores de processo civil **Sérgio Cruz Arenhart**, da centenária Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, (*A tutela coletiva de individuais: para além da proteção de interesses individuais homogêneos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 35-47) e **Remo Caponi**, da Universidade de Florença, (*O Princípio da Proporcionalidade na Justiça Civil Primeiras Notas Sistemáticas. Revista de Processo*. Vol. 192, fev. 2011, p. 397-415) trago à colação conceito da **proporcionalidade panprocessual**, que, em meu modo de ver, é mais adequado para enfrentar a questão posta.

Segundo os autores, esse conceito não se refere à análise da máxima da proporcionalidade como técnica para verificar a adequação, a necessidade ou a proporcionalidade em sentido estrito da restrição a direito ou de tutela pleiteada. O seu foco é a gestão processual.

Trata-se de reconhecer a escassez não só dos recursos financeiros, mas também dos recursos humanos e a necessidade de gerir o tempo destinado tanto a causas complexas e estruturais, como a causas não tão complexas no âmbito do Poder Judiciário.

Portanto, a organização interna dos serviços e dos recursos para as causas que demandam mais tempos e recursos é algo que diz respeito às atividades do Poder Judiciário. De modo que, medidas que visem a melhor gestão de tais recursos, para que o Poder Judiciário efetive o acesso à justiça célere, adequada e efetiva realizam direitos fundamentais e promovem a melhoria dos serviços e das políticas públicas prestadas com benefícios a toda a população.

Assim, à luz desses parâmetros normativos, fundados em direitos humanos e fundamentais, concluo pela correção da decisão ora

RE 1355208 / SC

questionada, bem como não verifico qualquer inconstitucionalidade da lei estadual de Santa Catarina que serviu de fundamento para a sentença que extinguiu execução fiscal contra a qual foi interposta o Extraordinário.

Resta, todavia, o argumento de que a decisão questionada estaria a violar a autonomia financeira dos Municípios, conforme entendimento consagrado no RE 591.033 que deu origem ao tema 109.

Entendo, com todo respeito às compreensões diversas, que a autonomia dos entes da federação, deve fortalecer a proteção e promoção dos direitos fundamentais. Ela não deve ser utilizada, sobretudo a autonomia financeira, para restringir de forma oblíqua o acesso à justiça célere, adequada e efetiva.

Portanto, não verifico, à luz das razões apresentadas, violação seja ao regime constitucional de repartição de competências, seja à separação de poderes. Entendo que integra o escopo das competências concorrentes do Estado tratar sobre a organização do seu Poder Judiciário, bem como legislar sobre procedimento em matéria processual (art. 24, XI, da Constituição Federal). E, ainda que não se acolha tais argumentos de índole formal, entendo não haver qualquer violação à Constituição tendo em vista a compatibilidade material com os direitos humanos e fundamentais conforme apresentado.

Portanto, diante do exposto, voto por negar provimento ao Recurso Extraordinário do Município de Pomerode diante da ausência do interesse processual para prosseguimento do feito.

Proponho a fixação do seguinte enunciado de tese:

“É possível ao Poder Judiciário extinguir execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse processual, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que inclui as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), desde que não reste demonstrado pelo exequente a existência de indícios de bens, direitos ou atividade econômica dos devedores ou corresponsáveis, úteis à satisfação integral ou parcial dos débitos a serem executados ou a

RE 1355208 / SC

realização de prévio protesto extrajudicial.”

É como voto.

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

VOTO SOBRE PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Também cumprimento Vossa Excelência e subscrevo as palavras de saudação que Vossa Excelência dirigiu ao Doutor Paulo Gustavo Gonet Branco, Procurador-Geral da República, em sua primeira sessão como Procurador-Geral da República no Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Cumprimento a Ministra Cármen Lúcia e os eminentes Pares.

Presidente, apenas para deixar assentado, eis que vou juntar declaração de voto. No voto que houvera feito e que irei juntar, eu havia tratado da superação do precedente da Súmula 109, que derivou do julgamento do Recurso Extraordinário 591.033. Nada obstante, depreendi que aqui se formou a compreensão de cancelar a decisão do juiz de primeiro grau que extinguiu a execução por falta de interesse de agir, não necessariamente por conta de um parâmetro fixado em lei. Apenas para dizer que é nessa direção que compreendi a formação da orientação majoritária do Tribunal.

Creio que essa elucidação na tese, ainda que vá de encontro com a superação do precedente que houvera proposto, é relevante para evitar que tenhamos uma enxurrada de reclamações após este julgamento. Creio que a explicitação vem em boa hora. Nada obstante eu registre essa posição inicial, apenas deixo bastante elucidado que a matéria aqui não é de parâmetro quantitativo-legal, e sim de um exame que o juiz fará à luz de um conjunto de circunstâncias que as três teses minudenciam.

Por essa razão, coloco-me de acordo com a tese, Presidente.

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

VOTO S/ PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Presidente, também subscrevo a saudação, feita na pessoa de Vossa Excelência, ao Procurador-Geral da República, Professor Paulo Gonet, que certamente fará uma grande gestão à frente do Ministério Público Federal, na direção específica da Procuradoria-Geral da República e - por que não dizer - do próprio Conselho Nacional do Ministério Público. Tenho certeza de que está o Ministério Público nacional em excelentes mãos na pessoa de Sua Excelência.

Senhor Presidente, plenamente de acordo, apenas peço um esclarecimento: na leitura do item 3, seria "não impede" ou "impede"?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - O trâmite de ações de execução fiscal não impede. A proposta da eminente Ministra Cármen é que as que já estão em curso podem sofrer a incidência do item 2.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Agradeço, Senhor Presidente.

Seguindo, também cumprimento os eminentes Pares, a eminente Relatora, que tem feito um trabalho brilhante neste caso, como lhe é peculiar, e os eminentes Advogados aqui presentes.

Meu muito obrigado!

19/12/2023

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA

OBSERVAÇÃO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Agradeço à Ministra Cármen Lúcia a presteza com que acudiu ao pedido desta Presidência para trazer este processo a julgamento.

Como todos sabem - e darei os dados em seguida -, a execução fiscal é o maior gargalo da Justiça brasileira. Esta decisão vai permitir que possamos avançar de maneira significativa na redução do estoque de execuções fiscais existentes no país.

Ministra Cármen Lúcia, Vossa Excelência prestou ao Tribunal, ao país e a mim mesmo, pessoalmente - por isso lhe sou grato -, um grande serviço.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora): Nada a agradecer, Presidente. Estamos juntos, e juntos somos mais.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - É isso. Juntos somos mais do que cada um de nós.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208

PROCED. : SANTA CATARINA

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

RECTE.(S) : MUNICIPIO DE POMERODE

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE POMERODE

ADV.(A/S) : LUCIANO DEBARBA (16994/SC)

ADV.(A/S) : BARBARA MORGANA UBER (25401/SC)

ADV.(A/S) : ANDRE FILIPE DE MOURA FERRO (27303/SC)

ADV.(A/S) : TERENCE MARIA SIEBAUER (40336/SC)

RECDO.(A/S) : A.C.M.M SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA LTDA - EPP

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : UNIÃO

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

Decisão: Após o voto da Ministra Cármen Lúcia (Relatora), que, apreciando o tema 1.184 da repercussão geral, negava provimento ao recurso extraordinário, pediu vista dos autos o Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente). Falaram: pelo requerente, a Dra. Terence Maria Siebauer, Subprocuradora-Geral do Município de Pomerode; pelo *amicus curiae* União, a Dra. Anelize Lenzi Ruas de Almeida, Procuradora-Geral da Fazenda Nacional; e, pela Procuradoria-Geral da República, a Dra. Elizeta Maria de Paiva Ramos, Procuradora-Geral da República em exercício. Plenário, 13.12.2023.

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.184 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux. Por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: "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". Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 19.12.2023.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça e Cristiano Zanin.

Procurador-Geral da República, Dr. Paulo Gustavo Gonet Branco.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário