



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208/SC

RELATORA: MINISTRA CÁRMEN LÚCIA

RECORRENTE: MUNICÍPIO DE POMERODE

ADVOGADO: LUCIANO DEBARBA

ADVOGADO: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE POMERODE

RECORRIDA: A. C. M. M SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA LTDA -EPP

ADVOGADO: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

PARECER ARESV/PGR Nº 114071/2022

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 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Excelentíssima Senhora Ministra Cármen Lúcia,

Trata-se de recurso extraordinário representativo do Tema 1.184 da sistemática da Repercussão Geral, referente à *“extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A decisão objeto do recurso extraordinário foi proferida em sede de embargos infringentes pela Segunda Vara da Comarca de Pomerode do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, nos seguintes termos:

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 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.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.(...)

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 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.

Não foram opostos embargos de declaração.

Daí o recurso extraordinário interposto pelo Município de Pomerode/SC, com fundamento no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, em que se alega ofensa aos artigos 1º, II, 2º, 5º, XXXV, 18 e 150, I e § 6º, da Constituição



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Federal e relata 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”*.

Afirma sua autonomia tributária e que, dessa forma, *“apenas o próprio ente federativo é o competente para a instituição e também desoneração de seus tributos nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição”*.

Sustenta que *“a Lei Estadual de n. 14.266/07 ‘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”*.

Requer seja dado provimento ao recurso extraordinário, *“afastando 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”*.

Ausentes contrarrazões do recorrido, o recurso foi admitido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina como representativo da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

controvérsia, com suspensão de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versassem sobre a mesma controvérsia, em trâmite no Estado de Santa Catarina.

Os autos foram enviados ao Supremo Tribunal Federal e, reconhecida a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada pela Suprema Corte, delimitou-se o tema a ser examinado neste *leading case*, cujo aresto ficou assim ementado:

EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTATIVO DA 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. 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 RECURSO CONTROVÉRSIA. REPERCUSSÃO GERAL.

Após admissão do pedido de ingresso como *amicus curiae* do Município de São Paulo, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em síntese, o relatório.

1. EXAME DO TEMA 1.184 DA REPERCUSSÃO GERAL

1.1 Delimitação da controvérsia.

O tema delimitado para exame sob a sistemática da repercussão geral nestes autos diz respeito a extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial.

O juízo *a quo*, consignou que apesar do posicionamento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 109 de repercussão geral, a questão mereceria outra ótica, ante a vigência da Lei 12.767/2012, que autorizou os entes federados e as suas respectivas autarquias e fundações públicas a utilizarem de meios alternativos de cobrança, complementa assim:

(...) 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).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 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).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a existência de repercussão geral, pontuou a relevância da matéria que:

possui densidade constitucional suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral à luz dos princípios da inafastabilidade da jurisdição, da separação dos poderes e da autonomia dos entes federados, competindo a esta Suprema Corte 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 *discrímen* suficiente para afastar o precedente firmado no RE 591.033 (Rel. Min. Ellen Gracie, Tema 109 da Repercussão Geral).

Destacou a transcendência dos limites subjetivos da causa, tendo em conta multiplicidade de recursos que versam sobre essa questão constitucional, surgindo *“a necessidade de se conferir estabilidade aos pronunciamentos desta Corte 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”*.

A questão perpassa a análise da execução fiscal de baixo valor e do precedente firmado no RE 591.033 (Tema 109), considerando a nova ótica estabelecida pela Lei 12.767/2012, que instituiu os meios alternativos de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

cobrança, e o princípio da eficiência na administração da Justiça frente a real necessidade de atuação do Estado-Juiz.

1.2 Da ausência de interesse de agir nas execuções fiscais de baixo valor e a sua correlação com o princípio da eficiência na administração da Justiça.

O interesse em agir, ou interesse processual, é uma condição da ação com previsão legal expressa (arts. 3º; 4º; 267, VI; 295, III, do Código de Processo Civil), que possui três dimensões: utilidade, adequação e necessidade.

A utilidade é o proveito processual para o autor, isto é, o incremento que o processo irá trazer em sua esfera jurídica; a adequação, por sua vez, traduz a correspondência entre o meio processual escolhido pelo demandante e a tutela jurisdicional pretendida e, por fim, a necessidade consiste na demonstração de que a atuação do Estado-Juiz é imprescindível para a satisfação da pretensão do autor.

O interesse de agir é instituto processual também intimamente relacionado ao princípio da eficiência na administração da Justiça. O gerenciamento dos limitados recursos públicos impõe a racionalização da estrutura e da força de trabalho do Poder Judiciário, de modo a não permitir o



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

prosseguimento de processos que, de plano, revelem-se inúteis, inadequados ou desnecessários, sob pena de comprometimento do sistema judiciário.

A Lei 12.767/2012, vigente desde 28/12/2012, autorizou o protesto das certidões de dívidas ativas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.

Desse modo, a Fazenda Pública passa a dispor de outros meios legais para alcançar o pagamento da dívida, além do ajuizamento da execução fiscal.

O art. 23, inciso I, explicita que é competência competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público.

A referida cláusula vai além da preservação do patrimônio de titularidade de um ente federativo específico: importa em condomínio de responsabilidades, em que o zelo se dá, inclusive, de modo recíproco, por ações, serviços e escolhas que hão de ser guiadas pela tutela do patrimônio público nacional como um todo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Nesse sentido, ambas as Administrações, Municipal e Estadual (esta como gestão do sistema de Justiça), hão de observar o princípio da eficiência nas escolhas que realizam, que são pautadas por uma discricionariedade constitucionalmente regradada, que obriga a, diante de alternativas, justificar objetivamente o porquê da eleição de uma via em detrimento da outra, notadamente ao tratar-se de dispêndio de verba do erário.

O Judiciário não há de ser onerado, de forma desproporcional, para atender às pretensões que, de ordinário, possam ser alcançadas por meios extrajudiciais de cobrança.

Existindo outros meios de obtenção do pagamento, torna-se desnecessário e, por sua vez, carente de interesse o acionamento do Poder Judiciário antes da adoção dessas medidas, sob pena de subverter sua precípua função e sobrecarregar os órgãos judiciais, o que vai de encontro ao dever estatal de uma atuação eficiente.

Assim, sob a ótica da Lei 12.767/2012, há de ser feita uma nova leitura do precedente firmado no RE 591.033 (Tema 109). A extinção das execuções fiscais de baixo valor não mais se pauta na legislação de ente federativo diverso do atingido, em uma possível violação da autonomia tributária do ente federado. Resulta da ausência de interesse de agir, tendo em conta a



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

principiologia constitucional a que todos os entes federados se vinculam e a existência de outro meio de cobrança, mais proporcional e eficiente, o protesto das certidões de dívida ativa.

2. APLICAÇÃO DO DIREITO AO PROCESSO

No recurso extraordinário, aponta-se ofensa aos artigos 1º, II, 2º, 5º, XXXV, 18 e 150, I e § 6º, da Constituição Federal.

A recorrida, A.C.M.M SERVICOS DE ENERGIA ELETRICA LTDA - EPP, foi inscrita na Dívida Ativa da Prefeitura Municipal de Pomerode/SC, com um débito total de R\$ 528,41 (quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e um centavos).

Considerando o baixo valor para a execução fiscal (inferior ao salário-mínimo) e a possibilidade legal de protesto da certidão de dívida ativa, afigura-se constitucional a extinção do processo, conforme explicitado no exame do tema.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo desprovimento do recurso extraordinário e, considerados a sistemática da repercussão geral e os efeitos do julgamento deste recurso em relação aos



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

demais casos que tratem ou venham a tratar do Tema 1.184, sugere a fixação da seguinte tese:

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.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[BFP/LF]