

SÚMULA 22

“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.”

1. A aplicação do disposto no § 1º do art. 555 do Código de Processo Civil
A colenda Terceira Câmara de Direito Público suscitou o incidente de uniformização preconizado no § 1º do art. 555 do Código de Processo Civil, na Apelação Cível n. 2007.025233-2, de Imbituba, submetendo o julgamento do recurso ao egrégio Grupo de Câmaras de Direito Público, por entender como sendo imperativa a providência para evitar decisões conflitantes sobre o mesmo tema e principalmente para ajustar o entendimento deste Tribunal à realidade enfrentada no primeiro grau de jurisdição e aos posicionamentos emitidos pelas Cortes Superiores.
Esse importantíssimo procedimento, colocado à disposição dos julgadores pela Lei n. 10.352/2001, traduz-se em mecanismo que privilegia a segurança jurídica e a estabilidade das decisões judiciais, trazendo como consequência uma maior efetividade destas.
Vale destacar que o ponto conflitante é comum a todos os processos de execução fiscal fundados em títulos com valores manifestamente inferiores às despesas que o credor e principalmente o Poder Judiciário têm de arcar com a ação judicial. Em linhas gerais, a discussão central gira em torno da possibilidade de o juiz extinguir de ofício as execuções fiscais que ostentam irrisória expressão econômica.

2. A evolução da jurisprudência e a necessidade de sua uniformização

2.1. Importante segmento da jurisprudência desta Corte de Justiça sufragava o entendimento de que não se podia cogitar da ausência de interesse de agir da Fazenda Pública pelo fato de ser inexpressivo o valor do crédito executado judicialmente. Com fundamento nesta premissa restringia-se quase que totalmente a possibilidade de o magistrado de primeiro grau, ex officio, fulminar de plano execuções fiscais cujo crédito tributário fosse considerado de pequena monta.
Sobre a questão, vários são os precedentes deste Pretório que seguiam a mesma linha de raciocínio: AC n. 2006.007537-3, Des. Luiz César Medeiros; AC n. 2003.006370-6, Des. Newton Janke; AC n. 2005.004254-6, Des. Vanderlei Romer; AC n. 2006.007387-4, Des. Jaime Ramos; AC n. 2006.007388-1, Des. Orli Rodrigues; AC n. 2005.004343-8, Des. Volnei Carlin; AC n. 2005.004111-1, Des. Newton Trisotto; AC n. 2005.006594-6, Des. Francisco Oliveira Filho.

2.2. Não obstante o posicionamento adotado por este egrégio Tribunal de Justiça, nota-se evidente mudança no entendimento sufragado pelos julgados mais recentes das Cortes Superiores.

Do Supremo Tribunal Federal, destacam-se os seguintes julgados:

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - INSIGNIFICÂNCIA DA DÍVIDA ATIVA EM COBRANÇA - AUSÊNCIA DO INTERESSE DE AGIR - EXTINÇÃO DO PROCESSO - AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO - CONTENCIOSO DE MERA LEGALIDADE - RECURSO IMPROVIDO

"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" [grifou-se] (AI-AgR n. 451096/DF, Min. Celso de Mello).

"1. RECURSO. Extraordinário. Inadmissibilidade. Execução Fiscal. Débito exequendo. Valor insignificante. Interesse de agir. Ausência. Extinção do processo. Ofensa ao artigo 5º, caput e inciso XXXV, da Constituição. Inexistência. Agravo regimental não provido. Precedentes. Não ofende o princípio da igualdade nem o postulado do livre acesso ao Poder Judiciário, decisão que, em execução fiscal, extingue o processo por falta de

interesse de agir, quando se trate de débito de valor insignificante" (AI-AgR n. 464957/DF, Min. Cezar Peluso).

Na mesma alheta, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu:

"EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. VALOR ÍNFIMO. MANTIDOS OS FUNDAMENTOS DA DECISÃO IMPUGNADA.

"1. A jurisprudência desta Corte de Justiça já assentou o entendimento de que tem o Juiz o poder de verificar a presença do princípio da utilidade que informa a ação executiva.

"2. A tutela jurisdicional executiva não deve ser prestada, quando a reduzida quantia perseguida pelo credor denota sua inutilidade, ainda mais quando se tem em vista a despesa pública que envolve a cobrança judicial da dívida ativa.

"3. Recurso especial improvido" [grifou-se] (REsp n. 429788/PR, Min. Castro Meira).

"PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA ATO JUDICIAL. INADMISSIBILIDADE. SÚMULA N. 267/STF. EXECUÇÃO FISCAL. ART. 34 DA LEI N. 6.830/80. VALOR DO DÉBITO INFERIOR A 50 ORTN'S. EXTINÇÃO DO PROCESSO. PRECEDENTES.

"1. É cediço que, na forma estabelecida no art. 5º, inciso II, da Lei n. 1.533/51, não cabe a impetração de mandado de segurança como sucedâneo de recurso legalmente cabível.

"2. 'Não cabe mandado de segurança contra ato judicial passível de recurso ou correição' (Súmula n. 267/STF).

"3. O STJ firmou entendimento de que, nas execuções fiscais em que o valor da dívida, monetariamente atualizada, for inferior a 50 ORTNs, não há interesse do Fisco em recorrer, uma vez que os gastos processuais serão superiores ao montante a ser arrecadado.

4. Recurso em mandado de segurança não-provido" [grifou-se] (RMS n. 15252/SP, Min. João Otávio de Noronha).

"PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. VALOR ÍNFIMO. ARQUIVAMENTO DO FEITO SEM BAIXA NA DISTRIBUIÇÃO. ART. 557 DO CPC.

"1. O Relator está autorizado a negar seguimento a recurso interposto em frontal oposição à jurisprudência dominante no respectivo Tribunal ou nos Tribunais Superiores, à época de seu julgamento. Ausência de ofensa ao artigo 557 do CPC.

"2. As execuções fiscais pendentes referentes a débitos iguais ou inferiores a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), devem ter seus atos arquivados, sem baixa na distribuição. Exegese do artigo 20 da Lei nº 10.522/02. Evolução jurisprudencial.

"3. Recurso especial provido em parte" [grifou-se] (REsp. n. 875636/SP, Min. Castro Meira).

"PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO FISCAL. CANCELAMENTO. VALOR ÍNFIMO. EXTINÇÃO DO FEITO. MEDIDA PROVISÓRIA 2176-79: VIOLAÇÃO AO ARTIGO 18, §1º CARACTERIZADA. VALOR SUPERIOR. RETORNO DO FEITO À ORIGEM PARA JULGAMENTO DA APELAÇÃO FAZENDÁRIA.

"I - Constatado que o presente feito cuida de dívida que alcança montante superior a R\$ 9.000,00 (nove mil reais), o acórdão recorrido culminou por negar vigência ao artigo 18, § 1º da Medida Provisória 2176-79 [posteriormente convertida na Lei Federal n. 10.522/02] que determina o arquivamento das execuções cujo valor seja inferior a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) [o novo valor, conforme a Lei n. 10.522/02, é de R\$ 10.000,00] Precedentes: REsp nº 373.398/RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 20/03/2006; REsp nº 574.992/RJ, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 19/09/2005; AgRg no REsp nº 720.592/RS, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 01/08/2005.

"II - Recurso provido com a remessa do feito ao Tribunal de origem para que seja apreciado o mérito do recurso de apelação fazendário" (REsp n. 827442/RS, Min. Francisco Falcão).

No mesmo sentido: REsp n. 259702/RJ, Min. Castro Meira; AgRg no REsp n. 352073/RJ, Min. Humberto Gomes de Barros; AgRg no REsp. 390927/RJ, Min. Garcia Vieira.

A evolução da jurisprudência acabou se refletindo também nesta Corte de Justiça:

"PROCESSUAL CIVIL - EXECUÇÃO FISCAL - EXTINÇÃO - POSSIBILIDADE - CRÉDITO DE VALOR ANTIECONÔMICO - AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR QUE NÃO IMPLICA, TODAVIA, REMISSÃO OU EXCLUSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO

TRIBUTÁRIO.

É antieconômica a execução fiscal quando o custo de cobrança é manifestamente superior ao valor do crédito que o Fisco Municipal exige do contribuinte sem qualquer proveito. Tal situação, na prática, configura a falta de interesse de agir.

Contudo, a extinção do processo não implica remissão, muito menos exclusão da exigibilidade do crédito tributário, hipóteses contidas nos artigos 156 e 175 do CTN. Destarte, na hipótese de a importância total dos débitos do devedor atingir montante razoável, dentro do prazo prescricional, nova execução poderá ser proposta, uma vez que o pleito foi extinto sem resolução de mérito, nos termos do artigo 267, inciso VI, do CPC" (AC n. 2006.033724-2, Des. Volnei Carlin).

2.3. Em recente decisão administrativa, este Tribunal Pleno aprovou o envio de projeto de lei à augusta Assembléia Legislativa, regulando o procedimento para as execuções inferiores a um salário mínimo. Na ocasião, o eminente Desembargador Volnei Carlin proferiu judicioso voto vista, no qual enfocou a questão sob o prisma dos princípios constitucionais. Pela pertinência e importância dos argumentos expendidos, transcreve-se tópicos do alentado pronunciamento:

"O processo de execução fiscal de dívida ativa de valor inferior ao respectivo custo processual tem se tornado oneroso ao Poder Público, além de mobilizar, a cada pleito executório, toda a máquina administrativa, bem como o Poder Judiciário.

"Dentro do esforço desenvolvido no sentido de conciliar o acesso à justiça sem, contudo, comprometer o erário público, foi apresentado Projeto de Lei que dispõe acerca da Dívida Ativa da Fazenda Pública Estadual e Municipal, de valor inferior a um salário mínimo, autoriza a realização de convênios com o Poder Judiciário para a aceleração, descentralização e desburocratização da cobrança judicial de crédito tributário de maior valor e dá outras providências.

"Com base na lição de John Rawls, o tema em debate enseja uma reflexão amadurecida, à qual nos parece impossível renunciar, uma vez que a tarefa da teoria moral consiste em fornecer a explicitação desses posicionamentos (In: Justiça e Democracia. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 378).

"[...]

"Por outro lado, a Carta Magna estabelece, no artigo 5º, inciso LXXVIII, que "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação".

"Os documentos carreados neste Processo Administrativo (fls. 04/18, 30/74) denotam que, em boa parte das execuções fiscais, o custo para movimentar a máquina judiciária objetivando receber tais valores por meio de execução fiscal é superior ao próprio crédito que o Ente Público possui, o que tem gerado prejuízo de considerável monta, sem falar no tempo dispensado para julgamento desses processos.

"É fundamental, pois, que o Estado e Municípios, desenvolvam meios de cobrança que não apenas a via judicial, garantindo, dessa forma, o ingresso de recursos oriundos de tributos, sem, no entanto, comprometer o erário com o ajuizamento de execuções de valor irrisório ou antieconômicos. Na seara processual, ditas ações revelam nitidamente a ausência de interesse de agir consubstanciado no valor ínfimo que representam se comparados aos gastos para sua exigibilidade.

"O Projeto de Lei carreado a fls. 106 se coaduna com os princípios constitucionais da eficiência, razoabilidade, proporcionalidade e economicidade. Ainda, não importa em renúncia de receita, por força do artigo 14, § 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), afastando o argumento de ocorrência de improbidade administrativa.

"O artigo 70 da Constituição da República expressamente recomenda a economicidade na administração e fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da União, bem como dos demais entes de direito público.

"Outrossim, o primado da eficiência, explícito no artigo 37 da Carta Magna, estabelece que a atividade administrativa deve ser exercida com presteza e perfeição, ou seja, impõe o dever de boa administração. No contexto em análise, é nítida a obrigatoriedade de sua observância, sob pena de comprometer o patrimônio público ao se ajuizar uma execução fiscal de valor inexpressivo.

"Conforme lição de Volnei Carlin,

" 'A origem de eficiência vem do latim *efficientia*, que significa ação, força, virtude de produzir. Revela, neste continuum, como critério administrativo, a capacidade real de produzir o máximo com o mínimo de recursos, de energia e de tempo. Atrasos injustificados, forte teoria francesa, causam indenização. [Destarte], deve sempre prevalecer a relação 'custo-benefício'.' (In: Manual de direito administrativo: doutrina e jurisprudência. 4. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007. p. 73.)

"Já os princípios da proporcionalidade e razoabilidade encontram-se implícitos na Constituição da República. A razoabilidade constitui o fundamento da justiça social, ensejando o

" 'Exame da desproporção entre o objetivo perseguido e o ônus imposto ao atingido. Supõe equilíbrio, moderação e harmonia, buscando a adequação das normas jurídicas à realidade concreta, à luz de valores que inspiram os interesses e os direitos conflitantes [...] traduz a relação lógica entre o fato (o motivo) e a atuação concreta da Administração irrazoável (excessiva, disparatada, desarrazoada)'. (CARLIN, Volnei. Op. cit. p. 77/78.)

"Por seu turno, a proporcionalidade exige o equilíbrio entre os meios e os fins que se pretende alcançar na Administração Pública. Dessa forma, a decisão do administrador deve ser proporcional, entre os meios que emprega e o objetivo que a lei almeja alcançar. Por conseguinte, e consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "se a decisão é manifestamente inadequada para alcançar a finalidade legal, a Administração terá exorbitado dos limites da discricionariedade" (In: Direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 81.).

"Depreende-se, ainda, que ao contexto se aplica o princípio da utilidade, de Jeremy Bentham. Em sede de execução fiscal, referido preceito recomenda que todo processo executivo deve ser útil ao credor, não lhe sendo permitido o uso desse procedimento como forma de punição e/ou sofrimento ao devedor.

"Assim, pelo primado da utilidade, o magistrado possui o poder jurisdicional de investigar a serventia, a vantagem, a utilidade do ajuizamento de uma execução fiscal na hipótese de existência de norma impeditiva de inscrição na dívida ativa de débito considerado inexpressivo, ou de valor inferior ao custo de sua cobrança.

"[...]

"Do exposto alhures, depreende-se que repugna a consciência jurídica do Direito Público e agride os mais comezinhos postulados constitucionais, além de deslegitimar a função do juiz e menosprezar o superior interesse público, exigir do complexo aparelho burocrático do Estado a cobrança de dívidas de particulares, consideradas insignificantes pela lei, doutrina e jurisprudência.

"O lógico e o razoável seria observar, em caráter geral, o mínimo de bom senso, elemento ínsito e inevitável nas funções jurídicas dos atos estatais, norteados pelos padrões da razoabilidade, economicidade e utilidade. Nesses casos, os juízes têm o dever jurisdicional e competência originária para aplicar, interpretar e transformar o Direito, não significando, com tal postura, que sejam acoimados de legisladores.

"O que faz de um juiz um bom julgador é a conexão de sua atividade decisória, nos casos concretos, exercida com força moral e independente das pressões externas e políticas, com a necessária interpretação literal, prioridade revelada sem perplexidade e indecisão, mas como fenômeno relacionado ao próprio Direito, resultante de consciência, cultura e correspondendo às expectativas sócio-políticas.

"Dessa forma, a importância pretendida nos executivos fiscais de valor inferior a um salário mínimo deve ser qualificada como insignificante, melhor dizendo, de valor antieconômico, se comparada ao poder financeiro do Ente Fiscal e às despesas decorrentes da movimentação da máquina judiciária.

"Nessa senda manifestou o Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

" EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO DE VALOR IRRISÓRIO. FALTA DE INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DO FEITO. ART. 1º DA LEI Nº 9.469 /97.

" 'A controvérsia posta nos autos representa violação flagrante ao princípio da utilidade do processo executivo, porquanto a cobrança de dívida ativa no valor de R\$ 22,55 não representa efetiva satisfação do credor. Ora as despesas que o exeqüente já despendeu, durante o trâmite da ação, ultrapassaram o valor que ele pretende obter com o

prosseguimento da ação, o que evidencia a ausência do interesse de agir.

" 'Numa análise pragmática, não se concebe que o aparelhamento judiciário seja utilizado de forma descomprometida com o princípio da eficiência - equação entre meios e resultados - insculpido no caput do art. 37 da Carta Maior, cuja força normativa se impõe no caso em exame.

" 'Não se revela razoável o prosseguimento do presente feito executivo, uma vez que o custo da ação ultrapassa sobremaneira o prejuízo de não promovê-la. Assim, em face do valor ínfimo do crédito confrontado com o princípio da utilidade da tutela jurisdicional, deve ser mantida a sentença que extinguiu a execução fiscal, contudo sob fundamento diverso.

" 'Verificando que o valor da Dívida Ativa não supera os limites estabelecidos no artigo 1º da Lei nº 9.469/97 [à época, R\$ 1.000,00], deve ser extinta a execução fiscal, de ofício, tendo em vista a ausência de interesse de agir em face do valor ínfimo do crédito buscado' (AC n.º 03.04.01.014655-7/RS, Rel. Des. Federal Vilson Darós, j. em 22/11/06)".

3. Outros atos administrativos do Tribunal de Justiça relacionados à execução fiscal
É relevante destacar também que este Tribunal já de há muito tem externado, através de atos administrativos, sua preocupação com o elevadíssimo número de executivos fiscais patrocinados pelos municípios catarinenses, sem descurar da necessidade destes em viabilizar meios constritivos para o adimplemento dos débitos dos contribuintes faltosos. Nesse sentido, o Provimento n. 67/99, da Corregedoria-Geral de Justiça, editado pelo então Corregedor-Geral da Justiça, Desembargador Francisco Oliveira Filho, em 22 de dezembro de 1999, que disciplinou no foro extrajudicial o protesto de certidão de dívida ativa. Trata-se, sem dúvida, de um importante instrumento de que se pode valer o Município para concitar seus devedores a honrarem seus compromissos fiscais. Noutra vertente, o Conselho da Magistratura editou a Resolução n. 11/06, publicada em 15/1/07, determinando no art. 2º:

"Art. 2º. À União, aos demais estados da Federação, aos municípios, às autarquias, universidades e empresas públicas cumpre depositar previamente numerário suficiente para atender às despesas com as diligências que, no seu interesse, os oficiais de justiça tiverem que realizar (CPC, art. 19, caput)."

Essa decisão rompeu com o clássico entendimento de que os Municípios não estavam obrigados a adiantar os valores para cobrir as diligências do oficial de justiça nos executivos fiscais.

4. Conclusão

Nestes termos, à vista do noticiado panorama jurisprudencial e da aprovação por este Tribunal Pleno do projeto de lei supramencionado, e na conformidade com os princípios da proporcionalidade, razoabilidade e economicidade, é de extrema importância que se adote uniformemente o entendimento de que pode o juiz extinguir de plano as execuções fiscais de valores irrisórios, quando a despesa pública para a cobrança judicial da dívida ativa é manifestamente superior ao crédito exequendo.

Adverte-se, contudo, repetindo o pronunciamento jurisdicional emanado da colenda Primeira Câmara de Direito Público, que a extinção do processo não significa "remissão, muito menos exclusão da exigibilidade do crédito tributário, hipóteses contidas nos artigos 156 e 175 do CTN. Destarte, na hipótese de a importância total dos débitos do devedor atingir montante razoável, dentro do prazo prescricional, nova execução poderá ser proposta, uma vez que o pleito foi extinto sem resolução de mérito, nos termos do artigo 267, inciso VI, do CPC" (AC n. 2006.033724-2, Des. Volnei Carlin).

Referência:

Apelação Cível n. [2007.025233-2](#).

Florianópolis, 20 de novembro de 2007.

Desembargador Luiz César Medeiros
RELATOR

Desembargador Francisco Oliveira Filho
Presidente

