

17/11/2010

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE
RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE VOTORANTIM
ADV.(A/S) : JOSÉ HENRIQUE LEITE SANTOS DA SILVA
E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : EDSON DOUGLAS BARBOSA

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 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.



RE 591.033 / SP

7. Orientação a ser aplicada aos recursos idênticos, conforme o disposto no art. 543-B, § 3º, do CPC.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, dar provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto da relatora.

Brasília, 17 de novembro de 2010.



Ellen Gracie

- Relatora

17/11/2010

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE
RECTE.(S) : MUNICÍPIO DE VOTORANTIM
ADV.(A/S) : JOSÉ HENRIQUE LEITE SANTOS DA SILVA
E OUTRO(A/S)
RECDO.(A/S) : EDSON DOUGLAS BARBOSA

RELATÓRIO

A Senhora Ministra Ellen Gracie: 1.- Trata-se de recurso extraordinário fundamentado no art. 102, III, *a*, da Constituição Federal, interposto contra decisão da 1ª Vara da Comarca de Votorantim, que, ao julgar os embargos infringentes previstos no art. 34 da Lei 6.830/80, manteve, nos termos da Lei 4.468/84, do Estado de São Paulo, a sentença que extinguiu o processo sem julgamento de mérito, em razão da ausência de interesse de agir do Município, tendo em vista o pequeno valor da execução fiscal proposta.

2. Nas razões do recurso extraordinário, alega-se violação aos arts. 2º e 156 da Constituição Federal.

Sustenta a municipalidade recorrente, em síntese, que a execução não poderia ter sido extinta, já que a Constituição Federal concedeu aos municípios o poder de instituir o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana. Afirma que o Poder Judiciário não poderia ter aplicado ao caso lei estadual que autoriza o Poder Executivo a não executar os débitos com valor igual ou inferior a 30% (trinta por cento) do Maior Valor de Referência (MVR), uma vez que, em se tratando de tributos municipais, somente a lei municipal poderia isentá-los ou anistiá-los.

O Município recorrente ainda argumenta que a impossibilidade de execução dos créditos inferiores a R\$ 300,00 (trezentos reais) causa grande prejuízo aos seus cofres públicos.

3. Esta Corte reconheceu a existência de repercussão geral

RE 591.033 / SP

da matéria (DJe 20.02.2009).

4. O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República, Dr. Wagner de Castro Mathias Netto, manifestou-se pelo desprovimento do recurso nos seguintes termos (fl. 65):

“Com efeito, a extinção de execução fiscal de valor ínfimo (R\$ 300,00) se impõe, por falta de interesse público de agir, por inexistência da necessidade e adequação da pretensão material do credor, à medida que a ação processual não lhe trará o proveito econômico visado, porque o custo do aparelho estatal é superior ao valor da execução.

Assim, não há malferimento ao princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário, que pressupõe a possibilidade de exercício do direito material.

Ademais, no caso, a fazenda pública municipal pode cobrar a dívida administrativamente, e tem outros meios de interromper a prescrição, guardando a possibilidade de executar o contribuinte por valor maior, em números de CDAs.”

É o relatório.



RE 591.033 / SP

V O T O

A Senhora Ministra Ellen Gracie: 1. Trata-se de recurso extraordinário interposto contra decisão em embargos infringentes (art. 34 da Lei 6.830/80) prolatada pelo Exmo. Sr. Juiz de Direito da 1ª Vara Distrital de Votorantim/SP nos autos de Execução Fiscal de IPTU extinta em razão do seu valor “ínfimo”. O Município recorrente entende que a decisão violou sua competência tributária (art. 156 da CF) e a separação dos poderes (art. 2º da CF), aplicando indevidamente a Lei 4.468/84 do Estado de São Paulo. Configura-se, pois, a hipótese do art. 102, III, *a*, da CF.

Verifico que a questão constitucional ora trazida a esta Corte foi suscitada nos Embargos Infringentes, razão pela qual também considero presente o requisito do pré-questionamento (Enunciados 282 e 356 da Súmula deste Tribunal).

A repercussão geral da matéria foi alegada em preliminar e restou reconhecida por esta Corte no âmbito do Plenário Virtual em 26/09/2008. Importa destacar, ainda, que centenas de execuções como esta foram extintas mediante aplicação da Lei 4.468/84 do Estado de São Paulo (mais de 650 execuções), impondo-se que esta Corte se manifeste sobre a matéria.

O recurso está apto, pois, para ter o seu mérito analisado.

2. A Constituição Federal de 1988, já em seu artigo 1º, enuncia que o estado brasileiro é uma República Federativa, “*formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*”. Em seu art. 60, § 4º, I, por sua vez, cristaliza tal mandamento atribuindo à forma federativa de estado o *status* de cláusula pétrea.

A autonomia de cada ente federado, entre eles os Municípios, é frisada no art. 18: “*A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição*”.

RE 591.033 / SP

4. A repartição de competências e de receitas tributárias configura um dos pilares da autonomia dos entes políticos.

O Ministro Celso de Mello, quando do julgamento do RE 495.576-AgR, destacou que a autonomia municipal *“representa, no contexto da nossa organização político-jurídica, uma das pedras angulares sobre a qual se estrutura o edifício institucional da Federação brasileira”*. Em seguida, destacou que *“a repartição constitucional de receitas tributárias qualifica-se como um instrumento necessário e essencial à preservação da integridade da autonomia do Município, compreendida esta em sua dimensão e projeção financeiras”*.

Também o Min. Ricardo Lewandowski, no RE 572.762, já se manifestou nesse sentido, ressaltando: *“para que a autonomia política concedida pelo constituinte aos entes federados seja real, efetiva, e não apenas virtual, cumpre que se preserve com rigor a sua autonomia financeira”*.

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.

A Constituição Federal deixou isto claro e inequívoco, por exemplo, no art. 151, III, ao vedar a chamada *“isenção heterônoma”*, proibindo a União de *“instituir isenções de tributos da competência dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios”*.

RE 591.033 / SP

5. 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.

6. 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 disposição sobre tais ativos, sendo certo

RE 591.033 / SP

que só pode dispor aquele que é seu titular e que tal pressupõe a manifestação, por lei, de vontade política nesse sentido.

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. 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.

RE 591.033 / SP

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 enviesadas 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.

9. Aliás, tendo sido atribuída apenas e tão-somente ao Poder Judiciário a tarefa de distribuir justiça, não sendo outorgada sequer ao próprio estado a possibilidade de buscar a autotutela, impõe-se que se assegure de modo efetivo, também aos entes federados, a concretização da garantia constitucional de que “*nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário*”.

A possibilidade de acesso ao Poder Judiciário é um dos fundamentos de um Estado Democrático de Direito, o que restou ressaltado pelo Ministro Celso de Mello no voto que preferiu por ocasião do julgamento da Rcl 6.534-AgR, *in verbis*:

“O legislador constituinte, ao enaltecer o postulado assegurador do ingresso em juízo, fez uma clara opção de natureza política, pois teve a percepção – fundamental sob todos os aspectos – de que, onde inexista a possibilidade do amparo judicial, haverá, sempre, a realidade opressiva e intolerável do arbítrio do Estado ou, até mesmo, dos excessos de particulares, quando transgridam, injustamente, os direitos de qualquer pessoa.

É por essa razão que a norma constitucional garantidora do direito ao processo tem sido definida por eminentes autores como o parágrafo régio do Estado Democrático de Direito, pois, sem o reconhecimento dessa essencial prerrogativa de caráter político-jurídico, restarão descaracterizados os aspectos que tipificam as

RE 591.033 / SP

organizações estatais fundadas no princípio da liberdade”.

10. Quanto à alegação do magistrado *a quo* de que as execuções são, via de regra, infrutíferas, cabe destacar que tal não justifica negar o acesso do credor ao Judiciário. Pelo contrário, se a Justiça é ineficaz, impende que o próprio Judiciário atue no sentido de buscar procedimentos mais efetivos, fazendo uso de meios mais ágeis.

Para tanto, aliás, é que o Conselho Nacional de Justiça tem estabelecido metas a serem atingidas pelos órgãos jurisdicionais. A meta n. 3 para o ano de 2010 é *“reduzir em pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, em 20%, o acervo de execuções fiscais (referência: acervo em 31 de dezembro de 2009)”*.

Os tribunais, para concretização de tais objetivos, têm buscado, por exemplo, que todos os Magistrados sejam cadastrados nos sistemas BACEN JUD, CCS (*Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional*), RENAJUD e INFOJUD. O primeiro constitui sistema de envio eletrônico às instituições financeiras para bloqueio, desbloqueio, transferência de valores para conta de depósito judicial e controle de respostas das instituições financeiras pelo magistrado. O segundo é um *Sistema informatizado que permite indicar onde os clientes de instituições financeiras mantêm contas de depósitos à vista, depósitos de poupança, depósitos a prazo e outros bens, direitos e valores*). O terceiro é *“ferramenta eletrônica que interliga o Poder Judiciário e o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, possibilitando consultas e o envio, em tempo real, de ordens judiciais eletrônicas de restrição e de retirada de restrição de veículos automotores na Base Índice Nacional (BIN) do Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAM”*). O último - INFOJUD – é uma *“ferramenta desenvolvida pela própria Receita Federal que possibilita aos magistrados, por meio de certificação digital, ter conhecimento de bens da parte envolvida no processo”*.

Todos esses novos instrumentos visam emprestar efetividade às execuções, reduzir seus custos e seu tempo de tramitação.

RE 591.033 / SP

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.

Aos recursos sobrestados, que aguardavam a análise da matéria por este STF, aplica-se o art. 543-B, § 3º, do CPC.



17/11/2010

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO**DEBATE**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, permita-me pedir um esclarecimento à nobre Relatora, só para um enquadramento.

Na leitura que fiz da decisão, fiquei com a impressão de que Vossa Excelência supera, então, a referência à lei estadual teria sido, a meu ver, apenas para demonstrar que também no Estado há uma lei que fixa esse prazo.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - É, há invocação da legislação estadual.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - E eu fiquei com a impressão de que essa invocação era mais a título exemplificativo. Mas Vossa Excelência está tomando como sendo impositiva...

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - Utiliza-se como base.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - ...como fundamento.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - Como fundamento. Tem sido utilizado no Estado de São Paulo e há inúmeras execuções fiscais nessas condições de diversos municípios, praticamente todos.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Sim, porque, se superado isso, de toda sorte, a segunda parte, quando Vossa Excelência chama à colação o artigo 5º, nós estaríamos então alterando, também em parte, porque o Ministro Marco Aurélio sempre votou no sentido de que essas extinções de processo, por falta de interesse de agir, no que o valor do executivo fiscal estaria aquém do necessário à movimentação da máquina. Por exemplo, estou com o Recurso Extraordinário 539.000. A não ser o Ministro Marco Aurélio, nós temos decisões em sentido oposto.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - Porque a máquina que é movimentada não é a máquina municipal, já que o município não conta com Poder Judiciário. É a máquina do Poder Judiciário estadual, e essa Lei de São Paulo se dirige, segundo as regras de distribuição da competência tributária, exclusivamente

RE 591.033 / SP

aos créditos que o Estado tem.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - É que estou superando. Estou tendo como dois fundamentos autônomos. O primeiro, o da competência, quando estudei os documentos que me vieram, fiquei com a impressão de que a invocação feita à lei estadual era meramente exemplificativa, e não fundamento da decisão. Mas eu acolho a interpretação de Vossa Excelência.

O segundo fundamento, que é o do artigo 5º, apenas o Ministro Marco Aurélio, pelo menos do levantamento que eu fiz, dava que era matéria constitucional e contrário à ampla sindicabilidade pelo Poder Judiciário de qualquer questão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Esse é meu precedente?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Acho que sim.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Custo a acreditar!

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - No sentido de que.. Então eu talvez tenha copiado errado, porque o meu era no sentido de que este aqui...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Porque sou arauto do acesso ao Judiciário, independentemente do alcance da lesão.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Ah, é nesse sentido?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Exatamente.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Está bem, compreendi de forma diametralmente oposta.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Estou dizendo que Vossa Excelência atua nesse sentido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Pensei que eu tivesse votado pela legitimidade da lei que restringe o acesso.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, pelo contrário. Vossa Excelência, por exemplo, nesse Recurso Extraordinário nº 539.000, afirma

RE 591.033 / SP

expressamente que:

"Relativamente à extinção do processo por falta de interesse de agir, no que o valor do executivo fiscal estaria aquém do necessário à movimentação da máquina, as Turmas vem proclamando"(...)

E Vossa Excelência reitera:

"Continuo convencido de haver, em última análise, enfoque a envolver o inciso XXXV do artigo 5º".

Entretanto, nós temos decisões, muitas, cito aqui, por exemplo, do Ministro Gilmar Mendes, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 524.251:

"Extinção da execução fiscal. Falta de interesse de agir. Pequeno valor. Matéria infraconstitucional".

No mesmo sentido do Ministro Lewandowski:

"Rigorosamente, extinção por falta de interesse de agir. Matéria infraconstitucional. Execução fiscal".

Significa dizer que, considerando este tópico, este segundo fundamento, Vossa Excelência, então, partilhando do que assentado pelo Ministro Marco Aurélio, estaria a sugerir que, quando um juiz afasta o interesse de agir em razão de considerar de pequena monta aquele valor para fins de execução fiscal, de toda sorte, haveria matéria constitucional, e não infraconstitucional, como estávamos decidindo, pelo menos em grande parte.

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - Exato.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Ressalva feita à posição, porque estaríamos afastando o acesso ao Poder Judiciário de um dos entes da federação. É isso?

A SENHORA MINISTRA ELLEN GRACIE (RELATORA) - É o duplo fundamento do meu voto.

RE 591.033 / SP

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Além do vício formal.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu esclareço e espero o meu momento de votar.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Se já quiser votar...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Não, por favor. Era apenas esclarecimento para perfeito enquadramento do meu raciocínio, mas eu aguardo.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Vossa Excelência está acompanhando a Relatora ou negando provimento?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu queria apenas esclarecer.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Eu não pedi vista. Eu ainda vou votar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Eu também. É que eu gosto de observar a ordem. Por isso é que eu pedi licença a Vossa Excelência para pedir um esclarecimento.

Obs.: Texto sem revisão da Exma. Sra. Ministra Cármen Lúcia. (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008)

17/11/2010

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente, é evidente que só pode isentar e remir quem tem o poder de tributar. E, nesse sentido, já alertava a Corte, em julgados anteriores, o Ministro Marco Aurélio, como lembrou a Ministra Cármen Lúcia, em julgados em que Sua Excelência ficara vencido, quando a Corte entendia que se legitimava a decisão de tribunais locais baseados em leis em razão do interesse de agir.

Nesse sentido, eu louvo o voto da eminente Ministra Ellen Gracie, a quem sempre fico confortável em seguir, porque, realmente, o Judiciário está vedando a cobrança de IPTU.

E, vejam Vossas Excelências, só por acréscimo, para ilustrar - subscrevo tudo quanto foi trazido pela eminente Ministra Ellen Gracie em seu voto -, se nós pegarmos, em Brasília, uma casa no Lago Sul, o IPTU gira em torno de dois a três mil reais por ano. Estamos falando de uma casa de alto padrão. As parcelas são em torno de duzentos reais. Não estamos falando do Município de Votorantim, estamos falando de Brasília, de Lago Sul, Lago Norte. Se não houver um instrumento coercitivo de cobrar essa parcela, o Judiciário - e o Judiciário estadual - estará dando isenção a um contribuinte por meio de uma decisão judicial. E o município não teria condições de fazer valer e executar aquele valor.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - É só para esclarecimento de Vossa Excelência. Aqui ele está cobrando quatro exercícios: 99, 2000, 2001 e 2002.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Mas, mesmo assim, Senhor Presidente, mesmo sendo um somatório - por isso que eu dei o exemplo do Lago Sul e Lago Norte -, *a fortiori*, ninguém mais pagaria IPTU neste Brasil. Ninguém mais.

RE 591.033 / SP

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência não reconhece ao Município o poder de fazer justiça pelas próprias mãos, não?

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

De maneira nenhuma. Por isso, subscrevo o voto da eminente Relatora, subscrevo os votos vencidos de Sua Excelência, em julgamentos anteriores da Corte; não há outra solução.

Quando estive à frente da Advocacia Geral da União, deparei com uma situação inusitada: não se executavam, Senhor Presidente, nobres Colegas, as multas do Instituto Nacional de Pesos e Medidas, porque eram multas muito pequenas. Uma padaria era multada porque fraudava a balança e fraudava o peso do pão francês; era uma multa de quatrocentos, quinhentos reais; multas que não ultrapassavam mil reais. Mas essa multa não tem só o caráter pecuniário, ela tem um caráter de legitimar o mercado, para que a concorrência seja protegida também.

São inúmeros os exemplos, e Sua Excelência abordou isso no seu voto, a eminente Relatora aborda, que não é só o interesse monetário e de valor pecuniário. Conheço uma cidade no interior de São Paulo em que o prefeito, no primeiro ano de mandato, fez aprovar na Câmara Municipal uma lei, no mês de dezembro, dizendo que todo aquele que não pagara IPTU até então teria 50% de desconto se o pagasse até o dia 31 de dezembro daquele ano. Resultado: no ano seguinte, metade da população não pagou o IPTU na data aprazada, porque já ficou pensando que, quando chegasse o fim do ano, haveria aquela lei. E esse município teve dificuldade de manter os seus serviços essenciais e de pagar os seus servidores.

A questão não pode ser examinada levando-se em conta apenas o valor específico da execução do exercício a, b, ou c. Em primeiro lugar, há a questão da competência tributária: só pode isentar e remir quem é o ente competente para tributar. No caso específico, IPTU, a Constituição é clara, e, por isso, a eminente Relatora - e com ela concordo - verificou a afronta à Constituição no acórdão recorrido, porque só poderia isentar e remir ou, enfim, dar essa isenção o próprio ente que tem, pela

RE 591.033 / SP

Constituição, a competência de fazê-lo.

Eu não sei se o recurso extraordinário aborda o inciso XXXV do artigo 5º, mas é evidente que também ele, a meu ver, está sendo afrontado aqui na espécie, na medida em que se pede o acesso à execução. Nada contra um município isentar a cobrança de IPTU, para isso há previsão constitucional, mas com uma norma própria.

Por isso, Senhor Presidente, com esses acréscimos de caráter, diria, mais prático das consequências da decisão, eu acompanho a eminente Relatora.

17/11/2010

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO**V O T O**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, também acompanho o voto da Ministra Relatora para prover o recurso, enfatizando que, portanto, quanto ao primeiro fundamento, o que foi afrontado aqui foi o princípio da autonomia de cada um dos entes, quem pode isentar e quem pode cobrar.

Apenas faço questão desse registro por causa da minha leitura inicial, então passo a votar nos termos do que foi lido e interpretado pela Relatora.

Quanto ao segundo fundamento, estou acolhendo que o artigo 5º fica sim afrontado, no seu inciso XXXV, no que impede o acesso amplo para garantia do interesse público a ser realizado com essa cobrança.

Obs.: Texto sem revisão da Exma. Sra. Ministra Cármen Lúcia. (§ 3º do artigo 96 do RISTF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 26, de 22 de outubro de 2008)

17/11/2010

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Eu também acompanho integralmente a eminente Relatora, porquanto Sua Excelência deu provimento ao recurso, fundada exatamente no argumento de que o juiz não poderia extinguir o processo baseado numa lei estadual e numa resolução da Procuradoria-Geral do Estado, porque a competência é claramente municipal.

Eu observo também que a cobrança judicial de impostos devidos à prefeitura tem um caráter pedagógico muito importante, não importa o valor, inclusive da verba devida aos cofres municipais.

Recordo-me que, quando integrava a 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nós chegamos a julgar uma ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público contra um prefeito porque ele, durante um certo tempo, deixou de cobrar o IPTU, que se acumulava exatamente nas prateleiras da Secretaria da Fazenda local.

Acompanho, portanto, integralmente a ilustre Relatora, não excluindo, todavia, a possibilidade de o juiz, num caso concreto, identificar a falta de interesse público para agir da Fazenda municipal, estadual ou mesmo Federal.

17/11/2010

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhor Presidente, eu também tenho a tendência de acompanhar a eminente Relatora, mas devo dizer que apreendo e compreendo o tipo de decisão que toma o juiz de São Paulo.

Vossa Excelência e o Ministro Ricardo Lewandowski, e todos os egressos da magistratura paulista, sabem mais do que ninguém que há um grande acúmulo de execuções fiscais em São Paulo. Obviamente que a discussão sobre o custo do processo em relação ao próprio conteúdo da execução às vezes se coloca tanto no plano estadual, quanto no plano federal. E esse é um dado importante. Creio que dos setenta, oitenta milhões de processos que tramitam na justiça brasileira a cada ano, mais ou menos, algo em torno de um terço, diz respeito à execução fiscal. O que sugere que nós temos que pensar sobre isso, sobre a execução fiscal. Certamente o modelo não está dando respostas adequadas. Já há impulsos no sentido da reformulação dos processos. E a própria Ministra Ellen Gracie, quando Presidente do Tribunal, coordenou esse tipo de levantamento, fazendo, em alguma medida, uma avaliação sobre, vamos chamar assim, o grau de êxito da execução fiscal. E nós sabemos que, na maioria das jurisdições, especialmente no caso da jurisdição estadual, a execução fiscal exitosa fica abaixo de um por cento. Isso significa – nós estamos falando claramente – que, se houvesse algum progresso nessa seara, de índole vária, se nós atingíssemos dez por cento da execução fiscal ajuizada, muito provavelmente estaríamos diante de uma revolução fiscal.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Permita-me, Ministro Gilmar Mendes, nós estamos tratando de IPTU, uma obrigação *propter rem*. Quer dizer, de qualquer forma, sempre ter-se-á a garantia do imóvel.

RE 591.033 / SP

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Claro. E há mecanismos outros que vêm sendo pensados. No próprio CNJ, aprovou-se uma recomendação no sentido de que se utilizasse alternativamente também – é sempre polêmico – o protesto no cartório, porque ele produz aquele constrangimento da inclusão, ou inserção do eventual devedor nas chamadas listas do Serasa e outros bancos de dados. Portanto, acabam criando um constrangimento que, hoje, as ações de execução não têm. Eu entendo o critério utilizado pelo magistrado, esse referencial especialmente, que é bastante baixo, se levarmos em conta os parâmetros vigentes hoje no plano federal, que é algo em torno de dois, três mil reais. Eu entendo essa preocupação e percebo o acúmulo de processos. Estivemos no Fórum João Mendes em São Paulo, e acredito que as varas de execução fiscal têm algo em torno de dez milhões de processos. Então é algo impressionante.

Eu tenho a impressão de que, a despeito da fórmula proposta, nós temos que aceitar e referendar, até porque não cabe ao juiz fazer esse tipo de eleição, e ela será um pouco arbitrária, tendo em vista a realidade municipal. Nós já discutimos um pouco isso, no que diz respeito à chamada requisição de pequeno valor, que tem correspondências marcadas pelo princípio da proporcionalidade. A força financeira de unidades federadas, no caso do plano estadual, já é diferenciada. E quando se coloca, então, em relação aos cinco mil municípios, isso se torna mais evidente.

Mas, de qualquer forma, gostaria de fazer essas notas porque é necessário que nós pensemos uma revisão do processo de execução fiscal. Hoje, uma boa parte dessa crise numérica por que passa o Judiciário Nacional está associada ao modelo de execução fiscal. Pelo menos 1/3 – em cada Estado, considerando a execução da fazenda municipal e estadual – das ações que tramitam dizem respeito exatamente à execução fiscal. E, quando isto é comparado com o êxito, com grau de efetividade, isso resulta bastante constrangedor. Então, é necessário realmente que analisemos criticamente o problema da execução fiscal. O modelo da judicialização aqui, pelo menos tal como ele vem sendo feito, dá sinais de

RE 591.033 / SP

exaustão.

Mas acompanho o voto da eminente Relatora.


17/11/2010

TRIBUNAL PLENO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO**EXPLICAÇÃO**

A Senhora Ministra Ellen Gracie (Relatora) - Ministro Gilmar, Vossa Excelência conhece a proposta encaminhada pela Procuradoria da Fazenda para se retirar do Judiciário a competência de execução fiscal, passando a um sistema semelhante ao norte-americano, em que a arrecadação de Imposto de Renda é feita diretamente por meio de cobrança administrativa - e muito eficiente, por sinal.

Conheço um pouco dessa matéria, Ministro, porque, desde os primórdios do meu trabalho, na Procuradoria da República, atuei nas execuções fiscais, centralizei as execuções fiscais do Estado do Rio Grande do Sul, tanto as do interior quanto da capital e também aquelas que se processavam perante as varas de falência. Daquela época em diante, interessei-me pelo assunto e depois, durante a minha presidência no Tribunal da 4ª Região, conseguimos informatizar ou quase automatizar o processo de execução fiscal. Porque não há nenhum motivo para tanta delonga; é um processo absolutamente simples, é um dos mais simples que existem. Então, ele pode ser largamente automatizado com melhores resultados, porque essa ineficiência se retroalimenta de si mesmo. Como não há resultados, não se alocam recursos para essas iniciativas; como não há recursos novos, continua-se trabalhando da mesma forma e, por isso, os resultados são pífios. Mas não necessariamente precisa ser assim.



17/11/2010

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, penso existirem valores em jogo que não se restringem ao valor, em pecúnia, do tributo. Há o aspecto que já foi ressaltado, pedagógico, de ter-se a execução fiscal, e sabemos que inúmeros tributos não alcançam importância elevada e também o princípio básico de acesso ao Judiciário.

No caso, pelo menos foi o que deparei das razões apresentadas pelo Município recorrente, não se tem bem uma lei estadual que desague na conclusão da falta de interesse de agir quando o tributo estadual ou municipal não alcance determinado patamar. O que se teria é uma lei autorizando o advogado público, o procurador, a atuar, ou não, no contencioso. Acabou-se por potencializar essa autorização a ponto de concluir-se que não haveria, em se tratando de um valor baixo da causa, da execução fiscal ante o tributo devido, o interesse de agir. Não se tem essa condição estabelecida, e a lei, porque é estadual, não poderia, ante a autonomia dos municípios, repercutir no campo dos interesses desses municípios.

Acompanho, Presidente, a relatora, reafirmando que sempre sustentei – foi lembrado pela Ministra Cármen Lúcia, na oportunidade era eu relator do recurso extraordinário, mas fiquei vencido –, que a repercussão do que decidido é enorme em termos de cultura, em termos de sinalização aos contribuintes no sentido de que os tributos, em prol do bem de todos, devem ser recolhidos.

Provejo o recurso.

17/11/2010

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO

RELATORA : **MIN. ELLEN GRACIE**
RECTE.(S) : **MUNICÍPIO DE VOTORANTIM**
ADV.(A/S) : **JOSÉ HENRIQUE LEITE SANTOS DA SILVA E OUTRO(A/S)**
RECDO.(A/S) : **EDSON DOUGLAS BARBOSA**

EXPLICAÇÃO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Presidente, só gostaria de fazer uma nota a propósito de decisórios, casos que foram lembrados na fala também da Ministra Cármen Lúcia, quanto a evidentes contradições entre os nossos julgados, especialmente no que diz respeito ao reconhecimento de matéria constitucional ou infraconstitucional, essa referência que sempre fazemos.

Parte disso, nós sabemos, foi estimulada pela jurisprudência defensiva. Diante de cem mil processos/ano, certamente nós acabávamos por referendar resultados. A outra explicação diz respeito, claro, à articulação do caso, como ele nos é apresentado, como ele é submetido, se de fato o recorrente consegue articular uma questão constitucional ou se de fato o tema é apresentado como se fosse uma questão meramente de feição legal, como ocorreu em vários desses casos, muitos de nós temos certamente manifestação nesse sentido. Mas gostaria de fazer este registro, porque, à medida que o sistema de filtro da repercussão geral vai se tornando mais efetivo, talvez nós tenhamos que fazer uma revisão em relação a questões como o princípio da legalidade, a esta mesma questão que a Ministra Ellen traz hoje da proteção judicial efetiva e a do princípio federativo, à autonomia do ente municipal ou comunal que foi afetada. Felizmente, é um caso em que essa questão se articulou com essa feição, mas é preciso, talvez, que nós pensemos criticamente nesses aspectos porque praticamente toda semana manifestam-se, nas sessões, essas contradições. Casos que nós julgamos inicialmente como casos infraconstitucionais e, depois, tratamos como questões constitucionais.

RE 591.033 / SP

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Verdadeiras situações ambíguas quanto ao envolvimento apenas de tema legal ou de tema também constitucional.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Muitas vezes dependendo tão somente da articulação constitucional ou da visão constitucional do fenômeno.

Eu me lembro de que esse tema, nas Cortes Constitucionais – Corte Constitucional alemã, Corte Constitucional espanhola – provoca, sempre, uma discussão muito acirrada, especialmente quando uma sentença é aplicada de maneira desastrada. E, aí, então, se articula uma arguição de inconstitucionalidade da sentença, de ilegitimidade da sentença, com o argumento de que ela fere o princípio da legalidade. E é muito difícil, em casos tais, dizer que não há violação ao princípio da legalidade.

É claro que – ao falarmos isto – nós sempre temos um cuidado. Por quê? Imaginem, diremos todos nós, que agora isso se torne uma rotina e que, pela invocação do princípio da legalidade, vai dar ensejo, aí, a centenas, a milhares de recursos extraordinários.

Por isso que, inclusive, no modelo alemão, isso produziu a chamada *Stufentheorie*, uma teoria de uma gradação para saber o grau de intensidade da violação de princípios tais.

Mas é preciso que nós, realmente, pensemos nisso. E, muitas vezes, pode ocorrer uma situação singular. Por exemplo, um regulamento estabelece uma restrição a direito, a restrição vem do regulamento, não é uma questão causada por um direito ou por norma infraconstitucional, é uma violação específica ao Direito Constitucional de um indivíduo que só *poderia sofrer restrição mediante lei e sofreu mediante regulamento*.

Então, é preciso que, talvez, nós pensemos criticamente neste caso, e eu saúdo a eminente Relatora por ter trazido este caso, reconstituindo, então, a possibilidade de um pensamento crítico em torno do tema.

Mas, eu gostaria de fazer esse registro e vou fazer notas para anexar ao meu voto chamando à atenção para a necessidade de que, doravante, nós passemos a ser mais críticos em relação a essa invocação, muitas

RE 591.033 / SP

vezes sem cerimônia, do chamado direito infraconstitucional como fórmula de escape para não conhecer do recurso extraordinário.

17/11/2010

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO (PRESIDENTE) - Eu também vou acompanhar o eminente Relator na conclusão. Mas vou fazer ressalva do meu ponto de vista, que não posso transformar em voto de mérito pela limitação insuperável da circunstância de, na votação da questão preliminar sobre a existência ou não de repercussão geral, o meu voto ter ficado vencido.

Na verdade, os argumentos que eu poderia ter usado naquela ocasião e não os explicitarei, vou explicitá-los agora, para, não obstante vencido naquela preliminar, fazer ressalva do meu ponto de vista, porque a mim me parece que a questão posta é da existência ou não de interesse processual. Toda vez que se discute questão de interesse processual ou questão de interesse de agir, estamos diante de matéria absolutamente infraconstitucional, sob vários pontos de vista. Aqui, no caso, foi o ponto de vista factual para afirmar que há alguma relevância, donde é preciso reavaliar fatos como o valor econômico do tributo na data da propositura da execução fiscal, reavaliar a condição factual da realidade econômica e social do próprio município, coisas que, a meu ver, tanto o juízo de primeiro grau como o tribunal local fazem muito bem, sem necessitar de intervenção ou da reavaliação do Supremo Tribunal Federal.

Em segundo lugar, a questão de interesse processual é sempre posta do ponto de vista infraconstitucional, ela dificilmente está envolvida com questão constitucional. No caso, a eminente Relatora invocou, e o eminente Ministro Celso de Mello também o fez, o fato de o meritíssimo juiz, na sentença, ter feito referência a uma lei estadual. Mas, a meu ver, com o devido respeito, pareceu que, na verdade, Sua Excelência o fez apenas como uma referência, como um argumento a *latere* para demonstrar o acerto do seu juízo preliminar de inexistência de interesse

RE 591.033 / SP

processual. Mas, ainda que admita, com o devido respeito, que ele tenha aplicado a norma estadual quando não podia fazê-lo, acho que a questão se resolveria, não no plano de ofensa à Federação, mas no plano de aplicação de uma lei que não incidia, de uma lei de âmbito estadual. Ele aplicou uma lei estadual que não incidia, apenas isso, e isso também não justificaria o conhecimento do recurso.

E, finalmente, a verdade é que a Corte está conhecendo do recurso no âmbito extraordinário, já agora sob o domínio do instrumento da repercussão geral, destinado exatamente a separar causas de relevância, não a examinar uma execução fiscal no valor R\$ 268,00 (duzentos e sessenta e oito reais)! A mim me parece, com o devido respeito, que a Corte não pode, não por uma jurisprudência defensiva, mas pela importância das matérias que a Constituição lhe reservou como objeto de conhecimento, estar a examinar ou a reexaminar causas desse valor, que evidentemente não justificam a intervenção da Corte e que têm como consequência prática a sobrecarga que prejudica o exame de outros temas de maior relevo.

Razão pela qual, com a ressalva desse meu ponto de vista, também acompanho a Relatora.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 591.033

PROCED.: SÃO PAULO

RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE

RECTE.(S): MUNICÍPIO DE VOTORANTIM

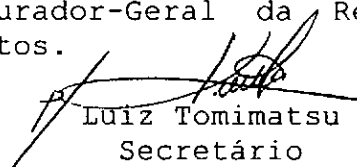
ADV.(A/S): JOSÉ HENRIQUE LEITE SANTOS DA SILVA E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S): EDSON DOUGLAS BARBOSA

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, deu provimento ao recurso extraordinário. Votou o Presidente, Ministro Cezar Peluso. Ausentes, neste julgamento, os Senhores Ministros Ayres Britto e Joaquim Barbosa. Plenário, 17.11.2010.

Presidência do Senhor Ministro Cezar Peluso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.


Luiz Tomimatsu
Secretário