

A INEFICACIZAÇÃO DA SÚMULA N.189 DO STJ PELA LEI COMPLEMENTAR N.101, DE 04 DE MAIO DE 2000-NOTAS SOBRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, COMO *CUSTOS LEGIS*, NO PROCESSO CIVIL.

Frederico Schneider de Medeiros

Promotor de Justiça

Talvez a maior celeuma de que já se teve conhecimento, em relação à legitimidade da intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, no processo civil, diz respeito às causas de natureza fiscal.

Após incontáveis marchas e contramarchas jurisprudenciais, sagrou-se irrefragavelmente vitoriosa orientação pela qual não é legítima a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais, consubstanciada na Súmula n.189 do STJ, *in verbis*: *É desnecessária a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais*.

Vem o egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul rejeitando a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais (RJTJRS 174/307,183/415), tendo-se como supedâneo a Súmula n.189 do colendo STJ.

No entanto, o referido verbete está desatualizado. A normatividade jurisprudencial, enfim, não foi recepcionada pela Lei Complementar n.101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Passamos a examinar alguns dispositivos do referido diploma legislativo, que nos levam a tal conclusão.

Prescreve o artigo 11, “caput”, da Lei Complementar n.101/2000, que são requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Pela expressão efetiva arrecadação, deve-se entender o envidar de todos os esforços no sentido de realizar o crédito tributário, eis que,

como sói acontecer, o *quantum debeat*ur da obrigação tributária deixa de ser recolhido, não por negligência do sujeito ativo da relação jurídica, mas pela insuficiência patrimonial do devedor.

O que se tem, destarte, no atual ordenamento jurídico-positivo, é a indisponibilidade da cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública. Trata-se de um direito, do qual não se pode dispor, sob pena de se colocar em risco o equilíbrio orçamentário do ente federativo, valor intrínseco à idéia de responsabilidade na gestão fiscal. O que se tem, em verdade, é o que a doutrina denomina de *poder-dever*. Se não exercido, relativamente aos impostos, vedada fica a realização de transferências voluntárias, nos termos do parágrafo único do artigo 11 da LC n.101/00.

A existência desse *poder-dever* fica bem clara, quando, do artigo 13, se depreende o dever de o Poder Executivo desdobrar as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Assim, a realização de receita tributária, através da cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, é de fundamental importância para a concretização das metas de arrecadação, sem o quê, não se pode conceber um programa sério de estabilidade fiscal, em torno do qual orbita inobscurecível interesse público.

Na seção que trata da prestação de contas, inserta no capítulo referente à transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, exige a LC n.101/00, no artigo 58, que se delineie um paralelo entre o desempenho da arrecadação e a previsão correlata, devendo-se destacar as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação e as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial.

Nesse contexto, a previsão de receitas deixa de ser um exercício de adivinhação, saindo de um plano puramente empírico, passando a obedecer, necessariamente, a critérios científicos, vinculando a Administração Pública, que deve, então, prestar contas relativamente às medidas previstas para fazer concreta a previsão de arrecadação tributária.

Aliás, os paradigmas científicos de que se reveste a previsão de receitas são estatuídos expressamente pelo artigo 12 da LC n.101/00.

O artigo 52 remete ao artigo 165, §3º, da Constituição da República, que estabelece o dever de o Poder Executivo publicar, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. Agora, tal dever se estende a todos os Poderes e ao Ministério Público, devendo fornecer demonstrativos da execução das receitas, especificando-se a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar (artigo 52, inciso II, alínea “a”).

O Poder Público, assim, está jungido a metas preestabelecidas com relação à realização de receitas, devendo, dentro de um rígido sistema de gestão fiscal responsável, prestar contas de todas as providências tomadas no desiderato de atingi-las.

Com efeito, o sistema de disciplina fiscal inaugurado pela LC n.101/00 é assaz severo, prevendo-se que medidas que importem em renúncia de receita, como, *vg.*, anistia, remissão, isenção e subsídios, devem estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar a respectiva vigência e nos dois seguintes, além de obedecer ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, ou deverá ser demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, não afetando as metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias ou a renúncia de receita deve estar acompanhada de medidas compensatórias, como criação ou majoração de tributo (artigo 14).

Os atos que aumentam despesas ou os que as criam deverão ser acompanhados de demonstrativos no sentido de que não implicarão violação da política de resultados fiscais preestabelecida e, em exercícios financeiros seguintes, deverão ser compensados pelo aumento permanente de receita ou redução contínua de despesa (artigo 17, §2º).

Fácil concluir que a meta de aumento contínuo de receita passa, necessariamente, por uma política rigorosa e eficientemente planejada de arrecadação tributária, cujo êxito está atrelado a uma cobrança judicial da dívida ativa de forma permanente, intensiva.

Vê-se, pois, que a preocupação principal do legislador foi a de evitar a ocorrência de *deficit* público, prevenindo-se contra desequilíbrios entre receita e despesa (nesse contexto, inarredável a necessidade de o Poder Público rever a política de descontos no pagamento do IPTU ou do IPVA, que deverá estar contemplada na Lei de Diretrizes Orçamentárias, devendo o desconto obedecer a um limite máximo previsto no anexo de metas fiscais, previsto no artigo 4º

da Lei de Responsabilidade Fiscal). O controle do *deficit* público, como o escopo primordial da Lei de Responsabilidade Fiscal, fica claro, ao se examinar o contido em seu artigo 4º., o qual estabelece uma política de metas fiscais, cuja consecução é de fundamental importância para um efetivo equilíbrio orçamentário-financeiro.

Não mais existe, portanto, discricionariedade no ato de o administrador da coisa pública executar o crédito tributário, devido ao estrito controle da gestão fiscal, ganhando contornos de indisponibilidade, motivo pelo qual a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais passa a ser mister inafastável, sem falar no fato de que o equilíbrio das contas públicas, a existência de uma política tributária definida, além de rígida, bem como a fixação de objetivos tendentes a estabelecer um *superavit* fiscal consistente e crônico, são valores essenciais para um quadro econômico estável, porque, se não suprimem, mitigam a possibilidade do surgimento de situações turbulentas, caracterizadas por uma espiral inflacionária incontrolável, que, além de solapar as bases de qualquer política monetária séria, corrói o poder aquisitivo do trabalhador assalariado, comprometendo, inapelavelmente, a possibilidade de se ter um crescimento econômico auto-sustentado. Em outras palavras, em situações de desequilíbrio orçamentário-financeiro, precisamos mais e mais de recursos financeiros alienígenas, captados a juros impagáveis, fazendo recrudescer indefinidamente nosso endividamento externo, gerando *deficit* fiscal permanente e inevitável desequilíbrio do balanço de pagamentos.

Em boa hora, chega a Lei de Responsabilidade Fiscal, implementando padrões realmente técnicos no que diz respeito ao gerenciamento das finanças públicas, estabelecendo-se o valor supremo de um controle orçamentário rígido e absolutamente responsável, atendendo aos mais relevantes interesses de nossa Nação.

Um consistente e permanente controle do *deficit* fiscal é condição *sine qua non* para se amortizar paulatinamente o endividamento do setor público, tanto interna quanto externamente, principal motivo do atrasamento do desenvolvimento sócio-econômico brasileiro. RUI BARBOSA já dizia que *o desequilíbrio entre a receita e a despesa é a enfermidade crônica de nossa existência nacional*.

Bem, atendendo-se a todos esses delineamentos, que geram verdadeira revolução – o substantivo não pode ser outro senão esse – no Direito Financeiro pátrio, e também uma reforma cultural em termos

de execução orçamentária, dedução que se impõe é a de que a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais e causas correlatas é ineliminável. Ora, a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública em juízo é fator indispensável para se realizar receita tributária e, portanto, para cumprir as metas de arrecadação tributária, sem o quê não se pode falar em responsabilidade na gestão fiscal, que, por sua vez, colima a supressão de *deficit* público, causa preponderante no descontrole na formação dos preços – circunstância esta ocorrente em países de Terceiro Mundo; os Estados Unidos, por exemplo, têm um *deficit* público diário de 1 bilhão de dólares, desequilíbrio este inexistente em um ano no Brasil, que, ao revés do gigante da América do Norte, precisa de recursos externos para financiar o *deficit*-, geratriz de um PIB decrescente ou de pífia evolução, o que significa recessão. Corolário desse quadro econômico caracterizado por uma entropia negativa: crise social crônica, isto é, desemprego e arroxo salarial.

Dentro desses novos parâmetros de Direito Financeiro, surge inequívoco interesse público ou interesse social na cobrança judicial do crédito tributário, motivo da irrecusável intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais, em relação às quais não pode mais haver disposição de parte daquele que gerencia as finanças públicas, por imposição legal. Incide, pois, na hipótese, não só o artigo 82, inciso III, do CPC, como também o artigo 127, “caput”, da Constituição Federal.

Em se tratando de interesses indisponíveis, que, em razão desta especial circunstância, publicizam-se, sejam atinentes à pessoa física, ou respeitantes à pessoa jurídica, impositiva se revela a intervenção do Ministério Público.

De outra maneira não poderia ser. Constituir-se-ia absoluta ilogicidade o exigir a intervenção do Ministério Público em uma execução de alimentos, e não fazê-lo em relação às execuções fiscais, em torno das quais orbita interesse público superdimensionado, conforme retrorreferido, havendo conseqüências concretas e de importância incomensurável para toda a sociedade.

Aliás, basta invocar a cláusula *interesses sociais*, inscrita no “caput” do artigo 127 da Carta Política, para se ter como inafastável a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais. Devo pedir, expressamente, escusas àqueles que pensam em contrário, mas a asserção de que a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais não é devida, porque o interesse público que a justificaria não

se identifica com o da Fazenda Pública, derivada de orientação do colendo STJ, há de ser tributada a uma visão estrábica da realidade, que não consegue dimensionar o fenômeno sócio-econômico-financeiro que se divisa em uma execução fiscal, com todos seus corolários orçamentários.

A realidade é que, hodiernamente, com o novo panorama legislativo descortinado a partir de maio de 2000, ínsito na cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública, está inegável interesse indisponível e, portanto, público.

Deduz-se, destarte, que o recusar a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais, significa recusar-se a aplicação de norma constitucional (artigo 127, “caput”).

Deve-se abrir um parêntesis para se dizer que, salvo melhor juízo, é irracional reputar necessária a intervenção do Ministério Público em execuções contra a Fazenda Pública e, ao mesmo tempo, despicienda a atuação do *Parquet* em execuções fiscais. Trata-se de uma única realidade, porém bidimensionada. Na primeira hipótese, tem-se despesa; na segunda, receita. É justamente o equilíbrio entre uma e outra que se procura buscar com a Lei de Responsabilidade Fiscal (artigo 4º, inciso I, alínea “a”). Patente que não subsiste equilíbrio substancial das contas públicas, sem que a receita deixe de atender a todas as metas de resultados fiscais.

Argumento decisivo utilizado pelo STJ para rejeitar a intervenção do Ministério Público nas execuções fiscais, é o de que não há previsão pela Lei n.6.830/80, a chamada Lei de Execução Fiscal.

Preliminarmente, diga-se que tal entendimento não se justifica, tendo em vista o disposto no artigo 127 da Carta Magna e os novos parâmetros do Direito Financeiro traçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por outro lado, o entendimento do Tribunal Superior, *data venia*, só pode derivar de pouca reflexão sobre o tema. Base legal teria a orientação, se o inciso III do artigo 82 do CPC vigesse na forma do Anteprojeto do CPC, artigo 91, inciso III, que, sobre a necessidade de intervenção do Ministério Público, rezava: “*Em todos os demais processos em que há interesse público, quando e pela forma determinada por lei*”.

A cláusula final que se lê no inciso III do artigo 82 do atual CPC, isto é, “*evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte*”,

acrescentada ao dispositivo por emenda do Deputado Amaral de Souza, faz com que se torne totalmente desnecessária a previsão expressa na lei para atuação do *Parquet*. Assim deve ser, na medida em que, não fosse a emenda, o Ministério Público não poderia intervir em uma série de demandas que envolvessem interesse público relevante, enquanto não houvesse a alteração de vários diplomas legais. Há que se verificar, topicamente, a existência de interesse público relevante, existente em processos que envolvam interesse indisponível ou interesse da sociedade.

Não se há de olvidar, outrossim, que o artigo 1.212, “caput”, do CPC, ressaltava a possibilidade de a ação relativa à cobrança da dívida ativa da União ser proposta, em foro diferente do Distrito Federal ou das Capitais dos Estados ou Territórios, por membros do Ministério Público Estadual.

Se ao Ministério Público o legislador de 1973 permitiu o aforamento de executivo fiscal, conclusão óbvia é a de que reputava legítima e necessária a intervenção do *Parquet* na referida demanda, como *custos legis*.

Ademais, o Constituinte de 1988 chegou a reservar, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao Ministério Público Estadual, por delegação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a representação judicial da União nas causas de natureza fiscal, até que se promulgasse lei complementar relativa à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (§5º do artigo 29).

Não há motivo para se estabelecer a existência de antinomia entre os dispositivos inscritos no CPC e na Constituição da República, no que se refere à atuação do Ministério Público como *custos legis* no processo civil. Torna-se cansativo constatar a existência de discussões acerca do papel do Ministério Público de 2º. grau, tendo em vista o novo perfil traçado para a Instituição, a partir de 1988.

O legislador infraconstitucional, ao redigir o artigo 82 do CPC, não fez outra coisa senão dizer que a intervenção do Ministério Público é de mister em causas que envolvem direitos indisponíveis. O referido dispositivo legal simplesmente arrola hipóteses que envolvem interesses indisponíveis. O legislador constituinte preferiu ser menos casuístico, no que andou bem, não sendo de boa técnica legislativa excessiva minudência, em sede constitucional.

Por outro lado, a locução *interesses sociais*, utilizada no “caput” do artigo 127 da *Lex Mater*, equivale às causas em que há interesse público, que se verifica pela natureza da lide, disposição inscrita no inciso III do artigo 82 do CPC.

Enfim, nada foi alterado pela Carta Magna, no que se refere à atuação do Ministério Público como fiscal da lei; muito antes pelo contrário, evidenciou-se a necessidade de intervenção do Ministério Público, quando existente interesse indisponível de ente personificado. Inequívoca a competência do Ministério Público para intervir em demandas que envolvam interesses patrimoniais de pessoa jurídica de Direito Público, porque indisponíveis. A se pensar de forma distinta, injuntiva a necessidade de se arredar a intervenção do Ministério Público no processo civil, como *custos legis*, suprimindo-se, inapelavelmente, instituto mundialmente reconhecido, porque o que não se pode tolerar é a atuação do Ministério Público apenas em algumas causas que envolvam interesses indisponíveis, isto é, se intervenção não há em causas em que incidente interesse da Fazenda Pública, de intervenção não se haveria de cogitar nas causas que tramitam nas Varas de Família, eis que, de ambas as hipóteses, defluem interesses indisponíveis de entes revestidos de personalidade jurídica.

Tem-se, assim, que orientação jurisprudencial pela qual “o interesse público do CPC 82 III é o interesse indisponível, o que não acontece em simples cobrança de imposto” (RT 482/143), tornou-se vetusta. Orientação moderna e que, de fato, se coaduna com o novo panorama legislativo aberto com a Lei de Responsabilidade Fiscal, é a de que a causa de natureza fiscal, por envolver interesse indisponível, demanda a intervenção do Ministério Público, como *custos legis*, havendo nítida antinomia entre a Lei Complementar n.101/00 e a Súmula 189 do STJ, ineficacizando o verbete, impondo-se o arredar da orientação jurisprudencial em voga.