



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000330229

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1504383-86.2018.8.26.0075, da Comarca de Bertioga, em que é apelante MUNICÍPIO DE BERTIOGA, é apelado MANOEL NUNES VIVEIROS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI (Presidente sem voto), HENRIQUE HARRIS JÚNIOR E RICARDO CHIMENTI.

São Paulo, 2 de abril de 2025.

FERNANDO FIGUEIREDO BARTOLETTI

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 11173

Apelação nº1504383-86.2018.8.26.0075

Comarca: Bertioga

Recorrente: Município de Bertioga (exequente)

Recorrido: Espólio de Manoel Nunes Viveiros (executado)

Ementa: Apelação – Execução fiscal – IPTU dos Exercícios de 2014 e 2015, no valor total de R\$1.943,96 em 14/12/2018 – Município de Bertioga – Sentença extinguindo a execução com fundamento no art. 485, VI, do CPC, reconhecendo a ausência de interesse de agir do exequente, nos moldes do Tema 1184 e da Resolução nº 547/2024, apontando que *a presente execução fiscal tem valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e, até a presente data, o executado não foi localizado ou não foram localizados bens passíveis de penhora* – Insurgência da Municipalidade – Não cabimento – Tese fixada no TEMA 1.184 que é de aplicação obrigatória e imediata não só para as ações executivas que serão propostas, mas também para as execuções fiscais já em curso – Precedentes – Na primeira parte da Tese (1), o C. STF decidiu que “*1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado*” – Primeira parte da Tese (1) que, na sequência, acabou acompanhada da edição pelo Conselho Nacional de Justiça, da Resolução CNJ nº547, de 22/02/2024, que “*Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal*”, em especial indicando o montante a ser considerado como de baixo valor e as hipóteses que poderão levar à extinção da execução – Executado que sequer foi citado – Feito sem movimentação útil há mais de um ano – Possibilidade do reconhecimento da falta de interesse de agir, seguindo o disciplinado pela Resolução nº547/24, do CNJ – Precedentes – Execução fiscal que preenche todos os requisitos estabelecidos na Resolução, a permitir a extinção da ação, sem resolução de mérito – Sentença mantida – Recurso não provido.

Trata-se de apelação interposta pelo **Município de Bertioga** contra a r. sentença de fls.79/80, que extinguiu, sem resolução de mérito, com fundamento no



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

art. 485, VI, do CPC, a execução fiscal ajuizada contra **Espólio de Manoel Nunes Viveiros**, para cobrança de débitos de IPTU dos Exercícios de 2014 e 2015, no valor total de R\$1.943,96 em 14/12/2018 (fls.1/7).

O Município de Bertioga opôs embargos de declaração (fls.85/88), que foram rejeitados (fls.89/92).

O sentenciante reconheceu a falta de interesse de agir, aplicando o tema de repercussão geral nº 1.184, do E. STF, e os termos da Resolução nº 547/24, do CNJ, vez que o valor da causa é inferior a R\$ 10.000,00.

Inconformada, apela a Municipalidade apontado ofensa ao princípio do contraditório e à vedação da decisão surpresa, nos moldes do art. 10 do CPC, ausência de análise individualizada dos autos e violação ao princípio do devido processo legal, arguindo nulidade da decisão por inexistência de fundamentação específica. Sustentou que não se pode presumir a ausência de bens penhoráveis, mormente por se tratar de débito de IPTU no qual o próprio imóvel garante a execução. Asseverou haver no município lei geral de parcelamento (LM nº639/2004), cumprindo com “*sua obrigação de tentar evitar a judicialização*”, o que afastaria a aplicabilidade do Tema 1184 STF. Aduziu a aplicação do Tema 109 do STF que asseguraria aos municípios o direito de executar os seus créditos de pequeno valor, sem que isto configure ausência de interesse de agir. Argumenta que a atuação normativa do CNJ afrontou o art. 2º da CF que garante a independência entre os poderes e a autonomia do Município assegura pelo art. 30, I, da CF. Alegou que o exequente possui legislação (Lei Complementar n. 185/2023) que estabelece parâmetros para definição de “pequeno valor”, fixando-o em valor igual ou inferior a 100 (cem) UFIB que corresponde a R\$ 463,04. Enfatizou a ocorrência de violação ao Princípio da Inércia e à Discricionariedade Administrativa, bem como a retroatividade dos efeitos da Resolução nº 547/2024, sustentando a necessidade de observância ao princípio da proporcionalidade na fixação dos valores estabelecidos pela Resolução nº 547/2024, sob pena de impactar as Finanças Municipais e causar prejuízos à segurança jurídica e ao interesse público. Requereu, ao final, a reforma integral da r. sentença (fls.95/116).

Sem contrarrazões.

Recurso tempestivo e isento de preparo.

É o relatório.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço o recurso de apelação interposto pelo Município-exequente.

O apelo comporta imediato julgamento, independentemente da abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, sendo certo que o executado sequer foi citado e o inciso V do artigo 932 e o § 1º do artigo 1.010, ambos do CPC, devem ser interpretados sob a luz do contraditório útil, ou seja, o da eficiência indicada na parte final do artigo 8º do CPC.

Nesse sentido, oportuno destacar a orientação emanada dos Enunciados nº 3, 5 e 6 da ENFAM, *in verbis*:

- 3) *“É desnecessário ouvir as partes quando a manifestação não puder influenciar na solução da causa”.*
- 5) *“Não viola o art. 10 do CPC/2015 a decisão com base em elementos de fato documentados nos autos sob o contraditório”.*
- 6) *“Não constitui julgamento surpresa o lastreado em fundamentos jurídicos, ainda que diversos dos apresentados pelas partes, desde que embasados em provas submetidas ao contraditório”.*

O apelo, todavia, não merece provimento.

Isso porque esta execução fiscal preenche todos os requisitos previstos no art. 1º, § 1º, da Resolução nº 547/24, do CNJ, a permitir a extinção da ação, sem resolução de mérito, como realizado, pois configurada a falta de interesse de agir do exequente, conforme pacificado pelo E. STF no tema de repercussão geral nº 1.184.

Antes do exame do mérito recursal propriamente dito, algumas considerações iniciais são necessárias, pois como é insofismável, a partir do julgamento do RE 1.355.208 pelo C. STF, submetido ao regime de repercussão geral, em 19/12/2023, houve a fixação de nova Tese para o Tema 1.184, resultando em significativa alteração quanto aos precedentes jurídicos vinculantes aplicados até então às ações de execução fiscal.

Ressalta-se, ademais, que embora ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado do processo paradigma, se submetida ao regime de repercussão geral, ou seja, com natureza vinculante, a Tese fixada no Tema 1.184 é de aplicação obrigatória e imediata não só para as ações executivas que serão propostas, mas também para as execuções fiscais já em curso, não havendo qualquer dúvida a esse respeito, pois pacífica orientação do C. STF:

“As decisões proferidas por esta Corte são de observância imediata. Portanto, não é necessário aguardar o trânsito em julgado do acórdão paradigma para aplicação da sistemática da repercussão geral. Precedentes” (Agravamento Regimental na Reclamação n. 30.003/SP, 1ª Turma, julgado em sessão virtual entre os dias 25/05 e 1º/06/2018, rel. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO) - **grifei**.

No mesmo sentido, é o entendimento do C. STJ:

“É possível a aplicação imediata dos precedentes firmados em julgamentos submetidos à sistemática do recurso repetitivo ou da repercussão geral, independentemente da publicação do acórdão paradigma ou do julgamento de eventuais embargos de declaração opostos” (AgInt nos EDcl no AREsp. n. 2.262.586/SP, 1ª Turma, j. 18/12/2023, rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES) - **grifei**

Nessa esteira, inicialmente, ao fixar o Tema 1.184, em resumo, o C. STF reconheceu ser possível, de ofício pelo juízo, 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."*

E, no mesmo julgamento do RE 1.355.208, também para ações de execução fiscal, o C. STF, por maioria, apreciando o Tema 1.184 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora,

vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux, sendo que, por unanimidade, fixou a seguinte Tese:

"1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

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

3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis."

Na sequência, quando do exame dos ED opostos pela Fazenda Nacional no RE 1.355.208, "O Tribunal, por unanimidade, acolheu os embargos de declaração, sem atribuição de efeitos infringentes, apenas para esclarecer que a tese de repercussão geral fixada na espécie aplica-se somente aos casos de execução fiscal de baixo valor, nos exatos limites do Tema 1.184, incidindo também sobre as execuções fiscais suspensas em razão do julgamento desse tema pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto da Relatora.", julgamento que foi encerrado em 19.4.2024.

Consequentemente, reconhecida a aplicação obrigatória e imediata, três foram as hipóteses processuais tratadas pela mesma Tese vinculante do Tema 1.184 para as execuções fiscais que já estão em curso ou que serão propostas.

Na primeira parte da Tese (1), o C. STF decidiu que *"1. É legítima a*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado."

Esta primeira parte da Tese (1), na sequência, acabou acompanhada da edição pelo Conselho Nacional de Justiça, da Resolução CNJ nº547, de 22/02/2024, que *"Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal."*, em especial indicando o montante a ser considerado como de baixo valor e as hipóteses que poderão levar a extinção da execução.

Nesse sentido:

"Art. 1º. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado."

§ 1º. Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis."

§ 2º. Para aferição do valor previsto no § 1º, em cada caso concreto, deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado."

Na segunda parte da Tese (2), restou claro que o C. STF tratou das ações de execução fiscal futuras, isto é, aquelas que foram ou serão propostas a partir de 20/12/2023, data posterior ao julgamento efetuado pelo C. STF do RE 1.355.208, que ocorreu em 19/12/2023, estabelecendo claramente pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, ao determinar que ***"2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes***

providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida".

Do mesmo modo, esta segunda parte da Tese (2), na sequência, também acabou acompanhada da edição pelo Conselho Nacional de Justiça, da Resolução CNJ nº547, de 22/02/2024, que “*Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal.*”, em especial para identificar quais serão consideradas as providências prévias ao ajuizamento da execução fiscal e as hipóteses de dispensa do protesto do título executivo.

Nesse sentido:

“Art. 2º. O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.

§ 1º. A tentativa de conciliação pode ser satisfeita, exemplificativamente, pela existência de lei geral de parcelamento ou oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre.

§ 2º. A notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal configura adoção de solução administrativa.

§ 3º. Presume-se cumprido o disposto nos §§ 1º e 2º quando a providência estiver prevista em ato normativo do ente exequente.

Art. 3º. O ajuizamento da execução fiscal dependerá, ainda, de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

Parágrafo único. Pode ser dispensada a exigência do protesto nas seguintes hipóteses, sem prejuízo de outras, conforme análise do juiz no caso concreto:

I – comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres (Lei nº10.522, de 19 de julho de 2002, art. 20-B, § 3º, I);

II – existência da averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora (Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, art. 20-B, § 3º, II); ou

III – indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.”

Por certo, teve por objetivo incentivar à adoção de mecanismos extrajudiciais há muito estabelecidos também para a satisfação dos créditos fiscais das Fazenda Públicas. Somente quando frustradas ou diante da comprovada impossibilidade ou inadequação da medida, o ente tributante poderá promover o ajuizamento das cobranças judiciais. Se inexistentes as hipóteses de exclusão de aplicação das providências da segunda parte da Tese (2), o processo poderá ser extinto nos termos do artigo 485, IV e VI, do CPC, ou seja, por ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo e, conseqüentemente, pela falta de interesse de agir quando da propositura da ação.

Por último, ao fixar a terceira parte da Tese (3), em sequência aos dois itens anteriores, o C. STF o fez para as execuções fiscais em curso, isto é, as já propostas até 19/12/2023, inclusive, que foi a data do julgamento efetuado pelo C. STF do RE 1.355.208, concedendo aos entes tributantes a oportunidade de pedirem a suspensão do processo, indicando prazo certo, para adotarem as medidas previstas no item 2, isto é, ***"3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis."***

Pois bem.

Tratando-se de execução fiscal já em curso, aplica-se os itens 1 e 3 da tese jurídica firmada pelo E. STF no tema de repercussão geral nº 1.184. E ausente

pedido do exequente para a adoção das medidas previstas no item 2, resta apenas a aplicação do item 1, nas condições da Resolução nº 547/24, do CNJ.

E no caso concreto, como bem destacado pelo sentenciante, o feito se encontra sem movimentação útil há mais de 1 ano, no sentido de se localizar o executado ou bens penhoráveis, a justificar a extinção do processo.

A ação foi ajuizada em 14/12/2018 e até a prolação da sentença, em 03/10/2024 (fls.79/80), o executado ainda não havia sido citado (fls.37 e 55), não foram localizados bens e não houve movimentação útil há mais de um ano, a justificar a extinção do processo.

Ademais, ao contrário do alegado, o critério econômico para o reconhecimento da ausência de interesse de agir não é aquele fixado pela lei de cada ente político, mas sim aquele previsto pelo CNJ por meio de Resolução que deve ser observada por todos os órgãos da Justiça, destacando que este Tribunal não detém competência para reconhecer a eventual inconstitucionalidade da norma, nos termos do art. 102, I, “r”, da CF. Nesse sentido:

“Aplicabilidade dos atos normativos emanados do CNJ a todos os tribunais, com exceção deste Supremo Tribunal Federal. Precedente.”
(ADIn. nº 5.119-DF, rel. Min. Rosa Weber, j. 21/06/2022).

“4. Competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para julgar ações ajuizadas contra atos do CNJ praticados no exercício de suas competências constitucionais. 6. Inteligência do art. 106 do RI/CNJ à luz da Constituição e da jurisprudência recente do STF.” (ADIn. nº 4.412-DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18/11/2020).

Logo, considerando os termos da tese jurídica firmada pelo E. STF no tema de repercussão geral nº 1.184 e da Resolução nº 547/24, do CNJ, cumpre-nos apenas verificar se o caso concreto preenche os requisitos exigidos pela parte final do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 547/24, do CNJ, ou seja, ***"em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado"*** ou ***"ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis"***, o que foi feito.

Por derradeiro, cabe observar que a Resolução CNJ nº547/2024 não desestimulará o contribuinte de quitar os lançamentos de créditos tributários ou não-tributários inferiores a R\$10.000,00 e, muito menos, impedirá a cobrança judicial por meio de ações executivas, tanto das em curso ou as que serão propostas.

Basta que durante a tramitação processual não se verifique as hipóteses previstas no §1º do artigo 1º da Resolução CNJ nº547/2024, ou seja, desde que não se constate a inércia da parte exequente na movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham deixado de localizar bens penhoráveis.

No mesmo sentido, em casos análogos, os seguintes precedentes destas Câmaras especializadas:

"Apelação – Execução Fiscal – Extinção em lote de execuções fiscais por falta de interesse de agir relacionadas em expediente administrativo formado com fundamento na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1184 e nos termos da Resolução nº 547/2024 do CNJ e Provimento CSM 2.738/2024 com a redação dada pelo Provimento 2744/2024 do Conselho Superior da Magistratura deste Tribunal de Justiça – Cabimento – Presença do(s) requisito(s) para extinção da execução fiscal por ausência de interesse de agir – Resolução do CNJ que tem força de lei segundo o C. STF - Precedentes do C. STF, do E. STJ e deste Egrégio Tribunal de Justiça - Sentença de extinção mantida - Recurso improvido" (Apelação Cível nº0009489-87-2024.8.26.0562; Rel. Des. Marcelo L. Theodósio, 18ª Câmara de Direito Público, j. 16/08/2024)

"APELAÇÃO CÍVEL - Execução Fiscal - Município de Santa Bárbara d'Oeste - Sentença que indeferiu a petição inicial por falta de interesse de agir e extinguiu em lote 154 execuções fiscais relacionadas em expediente administrativo formado com fundamento na tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1184 e nos termos da Resolução nº 547/2024 do CNJ e Provimento CSM

2.738/2024 com a redação dada pelo Provimento 2744/2024 deste Tribunal de Justiça - Ausência de demonstração de providências administrativas prévias elencadas no Tema 1184 do STF - Sentença mantida - Recurso não provido” (Apelação Cível 0001611-04.2024.8.26.0533; Rel. Des. RAUL DE FELICE, 15ª Câmara de Direito Público, j. 02/08/2024)

Por isso, como o feito executivo de baixo valor, sem citação do executado e sem a localização de bens penhoráveis e movimentação útil há mais de um ano, correta a extinção da ação na forma do art. 1º, § 1º, da Resolução nº 547/24, do CNJ, aplicável justamente às execuções fiscais em curso antes do julgamento do tema de repercussão geral nº 1.184.

Por oportuno, cumpre destacar que para a sentença de extinção pelo reconhecimento da falta de interesse de agir, não há que se falar em decisão surpresa fundada no disposto no artigo 10 do CPC.

Nesse sentido, oportuno destacar a orientação emanada dos enunciados nº 3, 5 e 6 da ENFAM, *in verbis*:

3) *“É desnecessário ouvir as partes quando a manifestação não puder influenciar na solução da causa”.*

5) *“Não viola o art. 10 do CPC/2015 a decisão com base em elementos de fato documentados nos autos sob o contraditório”.*

6) *“Não constitui julgamento surpresa o lastreado em fundamentos jurídicos, ainda que diversos dos apresentados pelas partes, desde que embasados em provas submetidas ao contraditório”.*

No mais, a falta de interesse de agir é matéria que pode ser conhecida de ofício pelo juiz da causa, ou seja, o regramento processual, permite, excepcionalmente, que o juiz de ofício, a qualquer tempo ou grau de jurisdição decida acerca de matérias de ordem pública.

Por conseguinte, fica mantida a r. sentença que extinguiu a execução fiscal, sem aplicação do disposto no art. 85, §11, do CPC, pois ausente o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

arbitramento de verba honorária em primeiro grau, bem como a constituição de patrono *ex adverso*.

Por derradeiro, considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se que é pacífico no Superior Tribunal de Justiça que, tratando-se de pré-questionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida.

E mais, os embargos declaratórios, mesmo para fins de prequestionamento, só são admissíveis se a decisão embargada estiver eivada de algum dos vícios que ensejariam a oposição dessa espécie recursal (EDROMS-18205/SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ-08.05.2006 p.240).

Ante o exposto, **nega-se provimento ao recurso.**

FERNANDO FIGUEIREDO BARTOLETTI

Relator