



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000378105

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1504222-41.2016.8.26.0562, da Comarca de Santos, em que é apelante MUNICÍPIO DE SANTOS, é apelada ANA MARIA OLIVEIRA PAIVA.

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) E MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto n. 31232

Ano: 2025

Apelação n. 1504222-41.2016.8.26.0562

Comarca: Santos

Apelante: Município de Santos

Apelada: Ana Maria Oliveira Paiva

Apelação. Execução Fiscal. Sentença de extinção do feito com fundamento na Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, lastreada na Tese firmada no Tema nº 1184 do STF. Insurgência da municipalidade. Pretensão à reforma. Desacolhimento. Valor da execução fiscal que é inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Processo que se estende por mais de um ano sem citação ou penhora efetiva, após decurso do prazo suspensivo solicitado pela parte. Ausência de comprovação, no prazo de 90 dias, de que a localização do devedor ou de seus bens seria possível. Aplicação do artigo 1º, §1º da Resolução CNJ nº 547/2024 e artigo 7º do Provimento CSM nº 2.738/2024. Art. 1º da Resolução 547 que é aplicável, inclusive, aos feitos em curso antes da fixação da Tese do Tema 1184. Execução que é julgada extinta pela ausência de movimentação útil do processo, configurando a inércia da parte exequente. Alegação de inconstitucionalidade da Tese do Tema 1184 e da Resolução nº 547/2024. Inocorrência declarada incidentalmente, já que cabe ao C. STF apreciar a questão quando suscitada como pedido principal. Tese e Resolução que possuem evidente amparo constitucional no art. 37 da Constituição Federal, que exige a eficiência administrativa desde a EC nº 19/1998, bem como no art. 70, que estipula a obrigação de a administração pública observar o princípio da economicidade. Ausência de violação à competência constitucional da municipalidade, que pode ajuizar execuções fiscais cujo valor supere o mínimo estabelecido em legislação local e, inclusive, propor nova execução se localizado o devedor ou encontrados bens penhoráveis dentro do prazo prescricional (§ 3º do art. 1º da Res. 547/2024). Sentença mantida. Recurso não provido.

I – Relatório

Trata-se de recurso de Apelação interposto pelo **Município de Santos** em face da r. sentença que extinguiu o feito ante a ausência de

interesse de agir, após observar que o valor da cobrança era inferior a R\$ 10.000,00, tendo decorrido mais de 1 (um) ano sem citação do devedor ou localização de bens penhoráveis, razão pela qual seria aplicável o item 1 (um) da Tese do Tema 1184 do C. STJ, bem como o art. 1º, §1º, da Resolução nº 547/2024 do C. Conselho Nacional de Justiça. Não foram fixados honorários advocatícios.

Alega a municipalidade apelante, em síntese, que: (I) a Fazenda Pública possui legitimidade e interesse processual para propositura e manutenção da presente execução; (II) inexistente legislação que limite o valor para propositura das execuções fiscais; (III) a Tese do Tema 1184 do C. STF bem como a Resolução 547 do CNJ não são aplicáveis aos feitos já em tramitação quando da fixação dos novos entendimentos; (IV) a Tese do Tema 1184 fez a ressalva quanto à necessidade de se observar a competência dos entes federados; (V) o valor de R\$ 10.000,00, fixado pela Resolução 547 do CNJ não condiz com a realidade do Município, bem como não encontra amparo na legislação; (VI) há legislação local fixando o que deve ser entendido como baixo valor para fins de propositura de execução fiscal; (VII) os novos entendimentos violam o princípio constitucional do acesso à justiça. Por fim, pugna pela reforma da r. sentença, nos termos das razões recursais.

Contrarrazões às p. 66/68

A sentença foi preferida na vigência do CPC/2015.

II – Fundamentação

No mérito, o recurso, tempestivo e isento de preparo, resta prejudicado ante o reconhecimento, de ofício, da prescrição intercorrente dos créditos.

Inicialmente, cumpre destacar que não se aplica ao presente

caso o previsto no art. 1.056 do CPC de 2015, tendo em vista que, mesmo antes da entrada em vigor do Novo CPC, já havia previsão quanto à possibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente em execuções fiscais no art. 40, §4º, da LEF e Súmula 314 do STJ, de forma que, havendo legislação específica tratando da matéria, inaplicável o disposto no art. 1.056 do CPC de 2015, ainda que posterior.

No tocante a prescrição intercorrente, como cediço, a mesma pressupõe que, primeiro, tenha sido ajuizada a demanda e, segundo, tenha havido a interrupção por força da citação ou do despacho que a determina (cf. inciso I, parágrafo único, do artigo 174, do CTN, em conformidade com a redação anterior ou posterior ao advento da LC n. 118/2005).

O executivo fiscal em apreço foi ajuizado já na vigência da LC n. 118/05, de modo que a prescrição foi interrompida com a prolação do despacho citatório, em **julho de 2016 (p. 03)**.

No mérito, o recurso, tempestivo e isento de preparo, não comporta provimento.

Com efeito, a Corte Suprema, no julgamento do Tema nº 1184 (RE 1.355.208/SC), 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.”.

O acórdão do RE 1.355.208/STF, paradigma do tema, foi

assim ementado:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: POSTERIOR AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 591.033 (TEMA N. 109). INEXISTÊNCIA DE DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTOS EXPOSTOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE DO TEMA N. 109 DA REPERCUSSÃO GERAL: INAPLICABILIDADE PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE POSSIBILITOU PROTESTO DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Ao se extinguir a execução fiscal de pequeno valor com base em legislação de ente federado diverso do exequente, mas com fundamento em súmula do Tribunal catarinense e do Conselho da Magistratura de Santa Catarina e na alteração legislativa que possibilitou protesto de certidões da dívida ativa, respeitou-se o princípio da eficiência administrativa. 2. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear as práticas administrativas e financeiras na busca do atendimento do interesse público. Gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida. 3. O acolhimento de outros meios de satisfação de créditos do ente público é previsto na legislação vigente, podendo a pessoa federada valer-se de meios administrativos para obter a satisfação do que lhe é devido. 4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento com proposta da seguinte tese com repercussão geral: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa”. (RE 1355208, Relatora: CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2023, publicado em 02/04/2024).

Nesse ponto, buscando disciplinar a aplicação da Tese fixada no Tema nº 1184, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547/2024, que instituiu medidas de tratamento nacional e eficientes na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário a partir do julgamento do tema, dispondo em seu artigo 1º:

“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.

§ 3º O disposto no § 1º não impede nova propositura da execução fiscal se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição.

§ 4º Na hipótese do § 3º, o prazo prescricional para nova propositura terá como termo inicial um ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.

§ 5º A Fazenda Pública poderá requerer nos autos a não aplicação, por até 90 (noventa) dias, do § 1º deste artigo, caso demonstre que, dentro desse prazo, poderá localizar bens do devedor.”

Portanto, conclui-se do panorama acima exposto que para a extinção das execuções fiscais, além do valor executado, deve ser observada a ocorrência de paralisação do processo por mais de um ano nos casos em que a citação não se efetivou ou em que não tenham sido localizados bens penhoráveis da parte executada mesmo quando houver regular citação, sem prejuízo da possibilidade de a Fazenda Pública demonstrar, a seu requerimento, no prazo de 90 dias, que a localização de bens é possível, independente de intimação específica para tanto, nos termos do artigo 7º do Provimento CSM nº 2.738/2024, segundo qual “O prazo de 90 dias, estabelecido no § 5º do artigo 1º da Resolução nº 547, corre independentemente de intimação específica do exequente”.

Pois bem.

No caso dos autos, verifica-se que se trata de execução fiscal proposta em 2015, para cobrança de IPTU e Taxa de Remoção de Lixo do exercício de 2018, no valor total de R\$ 5.143,08.

Compulsando os autos, verifica-se que a exequente requereu a suspensão do feito por 18 (cento e oitenta) dias, em razão da suposta realização de parcelamento administrativo (p. 38). Ocorre que, decorrido o prazo concedido, a exequente permaneceu absolutamente inerte, deixando de

comunicar a quitação ou rompimento da avença, restando os autos paralisados até a prolação da r. sentença, em novembro de 2024.

Portanto, da análise minuciosa de todo o trâmite processual, observa-se que não há movimentação útil no ano anterior à prolação da r. sentença, sem que a parte tenha demonstrado, a seu requerimento, no prazo de 90 dias, a partir do julgamento do Tema 1184 pelo STF, que a localização do devedor ou de seus bens é possível. Tal prazo decorre diretamente da Tese pública estabelecida pelo C. STF e independente de intimação específica para sua fluência (artigo 7º do Provimento CSM nº 2.738/2024), o que justifica a extinção da execução fiscal como bem decidido pelo Juízo *a quo*.

E, nesse cenário, em que pese a combatividade da Procuradora Municipal, as teses trazidas em suas razões recursais não merecem prosperar.

Inicialmente, a extinção foi decretada em razão da aplicação do art. 1º, §1º, da Resolução 547 do CNJ, a qual encontra amparo no item 1 da Tese do Tema 1184, conforme destacado acima.

Sobre a aplicação temporal da Tese e da subsequente Resolução, há que se reconhecer que apenas o item 2 (que estabelece requisitos obrigatórios para propositura de novas execuções fiscais de baixo valor) é aplicável exclusivamente aos feitos propostos após a fixação do entendimento vinculante, conforme previsto no parágrafo único do art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024.

Os itens 1 e 3 da Tese e, consequentemente, o art. 1º da Resolução CNJ nº 547 são aplicáveis, inclusive, aos feitos executivos já em curso, ante a aplicação dos princípios da razoabilidade e da economicidade.

Quanto à alegação de inconstitucionalidade da Tese do Tema 1184 e da Resolução nº 547/2024 do CNJ, aqui apreciada como matéria incidental cuja superação é necessária à apreciação da questão de fundo (já que na

forma de pedido principal somente o C. STF tem competência para julgar a constitucionalidade dos próprios entendimentos ou de Resoluções do CNJ, conforme ADI 4412), há que se reconhecer que os novos entendimentos possuem evidente amparo constitucional no art. 37 da Constituição Federal, que exige a eficiência administrativa desde a EC nº 19/1998, bem como no art. 70, que estipula a obrigação de a administração pública observar o princípio da economicidade:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Nesse ponto, destaca-se trecho do artigo publicado na revista Conjur pelo eminente Des. Eurípedes Gomes Faim Filho¹:

“(...)

Óbvio que as execuções fiscais de pequeno valor não satisfazem nem a regra da eficiência e nem a da economicidade.

Nesse último aspecto, se deve considerar o gasto da atividade da República e não das suas partes, pois nos termos no artigo 1º da Constituição, a República é “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e Distrito Federal”, razão pela qual o gasto com a execução deve considerar o que gasta o Judiciário estadual e federal, incluindo as cortes superiores, e não apenas o gasto da administração exequente. Isso estabelecido torna evidente a falta de interesse de agir quando se propõe uma ação cujo valor ultrapassa o gasto da ação em si.

Portanto, à vista de tais considerações, não há o que se falar em inconstitucionalidade da Tese do Tema 1184 do C. STF ou da Resolução nº

¹ <https://www.conjur.com.br/2024-abr-06/tema-1-184-stf-e-res-547-do-cnj-observacoes-de-ordem-juridica/>

547/2024.

Ademais, ao contrário do que alega a apelante, não há o que se falar em violação a sua competência constitucional, ou violação ao seu direito constitucional de perseguir os débitos não adimplidos pela via judicial.

Isso porque a Tese do Tema 1184, ou mesmo a Resolução 547 do CNJ não impedem o ajuizamento de execução fiscal para a cobrança de dívida que supere o valor mínimo estabelecido na Legislação municipal, mas se mostre inferior ao montante estabelecido na Resolução do CNJ, mas apenas estabelecem que, para as novas ações, deverá a exequente comprovar a adoção de solução administrativa ou tentativa de conciliação previamente ao ajuizamento, bem como o protesto do título. Ademais, extinta a execução nos termos do §2º do art. 1º da Res. 547, ainda é possível propor nova execução se forem encontrados bens do executado dentro do prazo prescricional (§3º do art. 1º da Res. 547).

Acresce, ainda, que a relação custo-benefício de um processo, a ser observada em respeito ao princípio da economicidade (art. 70 da CF), não é matéria de competência do Município. As despesas realizadas pelo Poder Judiciário para o bom andamento dos processos judiciais são suportadas pelo erário dos Estados ou da União.

No mesmo sentido, já decidiu este E. TJSP:

EXECUÇÃO FISCAL. TEMA 1184 DA REPERCUSSÃO GERAL. ACERTADA EXTINÇÃO DO PROCESSO, À LUZ DA RESOLUÇÃO N. 547/CNJ, ATO COM FORÇA DE LEI, SEGUNDO O GUARDIÃO PRIMEIRO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESNECESSIDADE DE OUVIR O EXEQUENTE ANTES DA PROLAÇÃO DE SENTENÇA, NA MEDIDA EM QUE TOCAVA A ELE, INDEPENDENTEMENTE DE INTIMAÇÃO ESPECÍFICA, DEMONSTRAR A POSSIBILIDADE DE LOCALIZAÇÃO DE BENS DO DEVEDOR, COMO FORMA DE ELIDIR A HIPÓTESE AUTORIZADORA DE EXTINÇÃO. APELO DO CREDOR IMPROVIDO. (TJSP; Apelação Cível 1501315-38.2022.8.26.0189; Relator (a): Botto Muscari; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Fernandópolis - SEF - Setor de Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 17/04/2024; Data de Registro:

17/04/2024)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL – IPTU, TAXA DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA – Exercícios de 2020 e 2021 – Insurgência da Municipalidade agravante contra a determinação de emenda da inicial, para o fim de adequar-se a mesma ao definido no Tema 1.184 do STF – Desacolhimento – Tema que assina prazo para o Fisco credor demonstrar a adoção de providências extrajudiciais, ou pleitear a suspensão do andamento do feito para adotá-las – Desconsideração, in casu, da questão do valor da causa, bem como da existência de lei municipal que estabelece valor limite para a dispensa do ajuizamento da execução fiscal – Observância do disposto na Resolução n. 547/CNJ – Recurso desprovido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2109724-65.2024.8.26.0000; Relator (a): Wanderley José Federighi; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Boituva - Setor de Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 15/05/2024; Data de Registro: 15/05/2024)

Agravo de Instrumento – Execução Fiscal – IPTU e Taxas de Expediente, Limpeza Pública e Conservação de Vias dos Exercícios de 2018 a 2021– Município de Boituva – Decisão fundada no Item 2 da Tese fixada pelo C. STF no julgamento no RE 1.355.208, com repercussão geral (Tema 1.184), determinando ao exequente demonstrar a adoção das 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. Alternativamente, poderá o exequente pleitear a suspensão do processo, para a adoção das duas medidas assinaladas, ressaltando à Fazenda exequente de que o atendimento de tais requisitos deve se dar de forma concreta em relação ao polo executado, demonstrando (documentalmente) a tentativa de conciliação ou solução administrativa (comprovando-se a tentativa de notificação para tanto), bem como o respectivo protesto da(s) CDA(s) (o que poderá se dar por intermédio dos cartórios de protesto ou de eventual convênio com a Serasa ou congêneres, os quais são interligados)" – Insurgência da Municipalidade – Não cabimento – No julgamento do RE 1.355.208 (TEMA 1.184), o C.STF, 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" – TEMA e Tese de aplicação obrigatória e imediata segundo precedentes do STF e STJ – Conselho Nacional de

Justiça editou a Resolução 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 (R\$10.000,00) e as hipótese que poderão levar a extinção da execução – Decisão recorrida que não versa sobre a extinção da ação em razão do baixo valor cobrado e da ausência de interesse de agir (Item 1 da Tese) e, muito menos, que foi proferida em execução fiscal em curso quando do julgamento do RE 1.355.208, em 19/12/2023 (Item 3 da Tese) – Execução fiscal que foi proposta após o julgamento do RE 1.355.208 – Decisão de primeiro grau correta quanto à determinação para o exequente comprovar o cumprimento integral das providências previstas no item 2 da Tese do TEMA 1.184 – Decisão mantida tal como lançada – Recurso não provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2093561-10.2024.8.26.0000; Relator (a): Fernando Figueiredo Bartoletti; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Boituva - Setor de Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 10/04/2024; Data de Registro: 10/04/2024)

Diante de tais considerações, é de rigor a manutenção da respeitável sentença apelada.

Deixo de majorar os honorários advocatícios, tendo em vista que os mesmos não foram fixados na r. sentença de primeira instância.

Nesse sentido é o entendimento nº 6 da edição 128 da série Jurisprudência em Teses do C. STJ (capítulo “*dos Honorários Advocatícios – P*”): “*Os honorários recursais não têm autonomia nem existência independente da sucumbência fixada na origem e representam um acréscimo ao ônus estabelecido previamente, motivo por que na hipótese de descabimento ou de ausência de fixação anterior, não haverá falar em honorários recursais*”²

Por fim, com o intuito de evitar o ritual de passagem estabelecido no artigo 1025 do CPC/2015, a multiplicação dos embargos de declaração prequestionadores e os prejuízos deles decorrentes, nos termos do artigo 8º (em especial dos princípios da razoabilidade e da eficiência) e do artigo 139, II (princípio da duração razoável do processo), ambos do CPC/2015, para fins de “prequestionamento ficto”, desde logo considero incluídos neste acórdão os elementos que a parte suscitou nas suas razões.

² Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/jt.jsp>



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

III. Conclusão

Diante do exposto, **nega-se provimento ao recurso.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)