



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000403853

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1501767-69.2017.8.26.0659, da Comarca de Vinhedo, em que é apelante MUNICÍPIO DE VINHEDO, são apelados COMERCIO DE BATERIAS VINHEDO EIRELI e PATRÍCIA CRISTIANE PEREIRA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Julgaram prejudicado o 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, 28 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto n. 31252

Ano: 2025

Apelação n. 1501767-69.2017.8.26.0659

Comarca: Vinhedo

Apelante: Município de Vinhedo

Apeladas: Comercio de Baterias Vinhedo Eireli e Patrícia Cristiane Pereira

Apelação. Execução Fiscal. Sentença que extinguiu a presente execução, em razão do reduzido valor da causa, com fundamento na Tese do Tema 1.184 e na Resolução 547 do CNJ. Insurgência da Municipalidade. Pretensão à reforma. Recurso prejudicado. Impossibilidade de extinção do feito em razão, exclusivamente, do reduzido valor da causa. Medida que encontra óbice na Súmula 452 do C. STJ. Inexistência, no caso concreto, de qualquer das hipóteses extintivas trazidas pela Tese do Tema 1184 do C. STF ou pela Resolução 547 do CNJ. Execução fiscal proposta em 2017, anterior, portanto, à fixação da Tese de cumprimento obrigatório (em 19.12.2023). Adoção das medidas previstas no Item 2 do precedente que é faculdade da exequente. Aplicação do Item 3 da Tese fixada pelo Supremo e do parágrafo único do art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024 deste E. TJSP. Decurso do prazo anual estabelecido pelo artigo 1º, §1º da Resolução CNJ nº 547/2024 sem efetiva citação ou constrição de bens que decorreu da demora na realização da tentativa de citação da sócia incluída no polo passivo ainda em 2019. Municipalidade intimada a dar andamento ao feito apenas em 2024. Falta de interesse de agir não configurada. Demora atribuível exclusivamente ao Poder Judiciário. Aplicação da Súmula 106 do C. STJ. Precedente deste E. TJSP. Execução, todavia, que não comporta prosseguimento. Caso concreto em que os títulos originais se mostram viciados, não viabilizam o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como não permitem ao juízo sequer compreender a natureza da dívida, uma vez que trazem informações conflitantes quanto à natureza dos créditos e não aponta a fundamentação legal específica das obrigações principais. Requisitos estabelecidos no art. 2º, §5º, III, da Lei 6830/80 e no art. 202, III, do CTN não atendidos. Impossibilidade de substituição das CDAs para alteração da natureza dos créditos. CDAs substitutas, ademais, que não sanaram a totalidade dos vícios. Nulidade das CDAs configurada. Inexorável extinção, de ofício, do processo executivo, por ausência de pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (artigo 267, inciso IV, do CPC/1973, e artigo 485, IV e § 3º, do CPC/2015). Extinção mantida, embora por fundamento diverso. Recurso prejudicado.

I - Relatório

Trata-se de recurso de Apelação interposto pelo **Município de Vinhedo** em face da r. sentença que extinguiu a presente execução, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, bem como na Tese do Tema 1184 do C. STF e Resolução 547 do CNJ, visto se tratar de execução fiscal de valor inferior a R\$ 10.000,00 na data da propositura. Não foram fixados honorários advocatícios.

Alega a municipalidade apelante, em síntese, que: (I) a r. sentença não poderia ter sido proferida sem prévia oitiva da exequente para se manifestar quanto à matéria, nos termos dos arts. 5º, 6º, 9º e 10 do CPC e do art. 5º, LV, da CF; (II) o Item 2 da Tese do Tema 1184 do C. STF e a Resolução 547 do CNJ são aplicáveis apenas aos feitos propostos após a definição da Tese pelo C. Pretório Excelso; (III) o montante de R\$ 10.000,00 fixado na Resolução do CNJ é inaplicável quando existente legislação local fixando valor mínimo para propositura de execução fiscal; (IV) no caso do **Município de Vinhedo**, há lei local fixando o valor de R\$ 2.086,20 como valor mínimo para propositura de execução fiscal; (V) a demora na citação ou constrição de bens não pode levar à extinção do feito, devendo ser aplicada a sistemática trazida pelo C. STJ quando da fixação das Teses dos Temas 566 a 571, que tratam do reconhecimento da prescrição intercorrente; (VI) a Tese do Tema 1184 fez a ressalva quanto à necessidade de observar a competência dos entes federados, devendo ser observado, exclusivamente, o valor fixado na legislação local; (VII) é possível a substituição das CDAs para sanar eventual vício nos títulos executivos, . Por fim, pugna pela reforma da r. sentença, nos termos das razões recursais (p. 35/54).

Não foram apresentadas contrarrazões.

A r. sentença recorrida foi proferida já na vigência do CPC/2015.

II – Fundamentação

O recurso, tempestivo e isento de preparo, resta prejudicado.

Com efeito, o C. STF, em julgamento recente nos autos do RE 1.355.208 (Tema 1.184 de Repercussão Geral), 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.
- (RE 1355208, Relator(a): CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-04-2024 PUBLIC 02-04-2024)

A partir do julgamento do Tema nº 1.184 do STF, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547, que detalhou as medidas fixadas pelo Pretório Excelso no Item 2 do precedente vinculante, bem como a situação que autoriza a extinção dos feitos de pequeno valor, nos termos do item 1 do precedente:

- 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.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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.

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 nº 10.522/2002, 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 10.522/2002, 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 sua vez, o Conselho Superior da Magistratura deste E. TJSP editou o Provimento CSM nº 2.738/2024 (com redação alterada pelo Provimento CSM nº 2.744/2024) que assim estabeleceu:

Artigo 1º - O ajuizamento da execução fiscal de baixo valor, nos termos da Resolução nº 547 do Conselho Nacional de Justiça, dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, e de anterior protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa comprovada objetivamente nos autos, requisitos que devem ser demonstrados ao tempo da propositura,

sob pena de indeferimento da petição inicial por falta de interesse-necessidade.

Parágrafo único – As providências extrajudiciais do caput não são exigíveis nos processos que já tramitavam em 19 de dezembro de 2023, data da definição das teses pelo Supremo Tribunal Federal, facultado ao exequente requerer, nesses casos, a suspensão do processo para adotá-las.

Pois bem.

Inicialmente, cumpre destacar que a r. sentença, respeitada as boas intenções do d. juízo de origem, merece reforma.

Isso porque, conforme se verifica dos dispositivos destacados anteriormente, a Tese do Tema 1184 do C. STF, aplicada em conjunto com a Resolução 547 do CNJ criaram duas hipóteses de extinção distintas, quais sejam: **(I) a extinção dos feitos de baixo valor sem movimentação efetiva no ano anterior à prolação (item 1 da Tese e art. 1º da Resolução); ou (II) extinção dos novos feitos executivos, ante o não cumprimento dos requisitos necessários à propositura (item 2 da Tese e arts. 2º e 3º da Resolução).**

A r. sentença, todavia, não indica de forma clara qual das hipóteses de extinção foi aplicada no caso concreto, ou se a extinção se deu exclusivamente em razão do valor da causa.

A redação dada parece sugerir, num primeiro momento, que a extinção se deu exclusivamente em razão do reduzido valor da causa. Tal interpretação, todavia, não pode ser admitida, visto que contraria os entendimentos pacificados do C. STF e do C. STJ.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o tema, decidindo pela impossibilidade de extinção dos executivos fiscais de ofício em razão, exclusivamente, de seu pequeno valor. Nesse sentido:

“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 n. 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.

Sentença de extinção anulada

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

(STF, RE n. 591.033/SP, Relator: Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 17/11/2010). (grifo nosso)

No mesmo sentido a Súmula 452 do STJ, do seguinte teor:

“A extinção das ações de pequeno valor é faculdade da administração federal, vedada a atuação judicial de ofício.”

Inobstante a fixação do novo entendimento, não se verifica a superação total dos entendimentos anteriores. Em outros termos a **Tese do Tema 1184**, bem como a **Resolução 547 do CNJ** não autorizam a extinção dos feitos executivos em razão, pura e simplesmente, dos créditos perseguidos serem de baixo valor, a extinção se dá, na verdade, em razão da ausência do cumprimento dos requisitos necessários à propositura, ou em função da inércia do exequente. Ressalvadas tais hipóteses, a impossibilidade de extinção de ofício do feito em função do valor da causa permanece plenamente aplicável.

Ademais, vale destacar que, neste caso concreto, não se observa a presença de qualquer das hipóteses de extinção trazidas pela **Tese do Tema 1184** e pela **Resolução 547 do CNJ**.

Isso porque trata-se de execução fiscal proposta em 2017, anterior, portanto, à fixação da Tese do Tema 1184, ocorrida em 19.12.2023.

Consequentemente, a adoção das medidas estabelecidas no Item 2 configura mera faculdade da Fazenda Pública, nos termos do Item 3 do precedente e do parágrafo único do art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024, não se mostrando possível a sua imposição sob pena de extinção do feito.

Nesse sentido, é o entendimento desta C. Câmara de Direito Público:

EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO ANTERIOR À DEFINIÇÃO DE TESES NO TEMA 1184 DA REPERCUSSÃO GERAL. DESCABIMENTO DA EXIGÊNCIA DE COMPROVAÇÃO, PELO MUNICÍPIO, DAS PROVIDÊNCIAS EXTRAJUDICIAIS ESTABELECIDAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E, MAIS TARDE, PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (RESOLUÇÃO N. 547/2024). NAS EXECUÇÕES ANTERIORES À DEFINIÇÃO DAS TESES, HÁ MERA FACULDADE DO CREDOR QUANTO À ADOÇÃO DE MEDIDAS COMO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA E CONCILIAÇÃO ADMINISTRATIVA. (TJSP; Agravo de Instrumento 2080001-98.2024.8.26.0000; Relator (a): Botto Muscari; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Capão Bonito - SEF - Setor das Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 04/04/2024; Data de Registro: 04/04/2024)

No mesmo diapasão, é o entendimento da 14ª e 15ª Câmaras de Direito Público especializadas em tributos municipais desta Corte Estadual:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Execução Fiscal – Município de Capão Bonito – IPTU – Decisão que determinou a comprovação de prévio protesto do título ou tentativa de conciliação administrativa - Insurgência da Municipalidade - Acolhimento - Ajuizamento da execução fiscal que se deu em data anterior à fixação do entendimento julgado no Tema nº. 1.184 pelo Supremo Tribunal de Justiça - Ausência de efeito 'ex tunc' - Faculdade da Fazenda Pública em requerer a suspensão do feito para adotar as medidas administrativas previstas no item 2 do Tema nº 1184 do STF e nos artigos 2º e 3º da Resolução nº. 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça - Decisão reformada - RECURSO PROVIDO. (TJSP; Agravo de Instrumento 2079736-96.2024.8.26.0000; Relator (a): Tania Mara Ahualli; Órgão

Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro de Capão Bonito - SEF - Setor das Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 13/04/2024; Data de Registro: 13/04/2024) – grifei

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO FISCAL – IPTU e taxas - Exercícios de 2021 e 2022 - Insurgência em face de decisão que determinou a emenda da inicial para comprovar a adoção de medidas, como conciliação ou adoção de solução administrativa, protesto de título, nos termos do Tema 1184 do STF – Tese firmada no Tema 1184 do STF, que é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir e o ajuizamento dependerá de prévia adoção de medidas administrativas – Resolução nº 547/2024 do CNJ definiu a extinção de execuções fiscais abaixo de R\$ 10.000,00 – Execução no valor de R\$ 1.133,82, distribuída em 05.10.2023, anterior à decisão do Tema 1184 do STF – Decisão reformada – Recurso provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2083076-48.2024.8.26.0000; Relator (a): Rezende Silveira; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro de Capão Bonito - SEF - Setor das Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 11/04/2024; Data de Registro: 11/04/2024) – grifei

No mais, inobstante se trate de execução fiscal de valor inferior a R\$ 10.000,00, compulsando os autos, é possível constatar que, infrutífera a tentativa inicial de citação da empresa executada (p. 07), a exequente requereu, oportunamente, a inclusão da sócia da executada no polo passivo e realização da citação (p. 11). Ocorre que, deferida a medida ainda em maio de 2020, a carta citatória foi expedida apenas em dezembro de 2023 (p. 19), com intimação da exequente quanto ao seu resultado (p. 21) apenas em 01.02.2024 (p. 24). Por sua vez, a r. sentença foi proferida já em outubro do mesmo ano, antes, portanto, do decurso do prazo anual de que trata o §1º do art. 1º da Resolução 547 do CNJ.

Portanto, da análise minuciosa de todo o trâmite processual, observa-se que, inobstante seja possível verificar a ausência de penhora no último ano, tal cenário não é imputável à exequente, mas, exclusivamente, ao próprio Poder Judiciário.

Pelo que se depreende dos feitos analisados, o credor requereu do juízo providências tendentes ao regular andamento, conforme lhe incumbia e, no entanto, por mais diligente que fosse a sua atuação, a falta de

prática de atos ordinatórios que competiam àquela Serventia Judicial acabou por inviabilizar a regular tramitação das execuções.

Assim, observa-se que os atrasos, nestes casos, são imputáveis, exclusivamente às dificuldades da justiça local, havendo que se reconhecer que está presente situação análoga àquela trazida pelo §3º do artigo 240 do CPC/2015¹ e à Súmula n. 106 do e. STJ, *in verbis*:

“Proposta a ação no prazo fixado para o seu exercício, a demora na citação, por motivos inerentes ao mecanismo da Justiça, não justifica o acolhimento da arguição de prescrição ou decadência”.

Assim, sendo a paralisação prevista no art. 1º, §1º, da Resolução 547/CNJ imputável exclusivamente ao próprio Poder Judiciário, de rigor o prosseguimento da execução, sem prejuízo que, constatada posterior demora não decorrente da ausência de impulso oficial, seja novamente analisada a aplicabilidade da Resolução do CNJ.

Nesse sentido, inclusive, já se manifestou este E. TJSP:

TRIBUTÁRIO – EXECUÇÃO FISCAL – IPTU – EXERCÍCIOS DE 2019 A 2021 – MUNICÍPIO DE CAPÃO BONITO – EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR – RECURSO DE APELAÇÃO AO QUAL SE CONCEDE PROVIMENTO – Sentença que julgou extinta a execução por falta de interesse de agir, ante o baixo valor cobrado e a ausência de movimentação útil há mais de um ano – Apelo do exequente – As questões em discussão consistem na possibilidade de sobrestamento do feito e de extinção da execução com base no item 1 da tese firmada pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.184. DO SOBRESTAMENTO DO FEITO – No Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 2091619-40.2024.8.26.0000, foi determinado o sobrestamento das execuções fiscais da Comarca de Capão Bonito em que se discutisse o item 2 da tese firmada pelo E. Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.184 (fls. 371 daqueles autos) – Ocorre que no caso dos autos se discute apenas o item 1 do referido tema – Indevido o sobrestamento da presente execução fiscal. TEMA 1.184 – No julgamento do Tema 1.184 da repercussão geral (RE nº 1.355.208), o Plenário do E.

¹ Art. 240. A citação válida, ainda quando ordenada por juízo incompetente, induz litispendência, torna litigiosa a coisa e constitui em mora o devedor, ressalvado o disposto nos arts. 397 e 398 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil) .

(...)

§ 3º A parte não será prejudicada pela demora imputável exclusivamente ao serviço judiciário.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Supremo Tribunal Federal firmou as seguintes teses: "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." CARÁTER VINCULANTE – O Tema 1.184 do E. Supremo Tribunal Federal é vinculante conforme o disposto no artigo 927 do Código de Processo Civil – Além disso, o referido Tema tem evidente amparo constitucional no artigo 37 da Constituição da República, que exige a eficiência administrativa, e no artigo 70, também da Constituição, que estipula a obrigação de a Administração Pública observar o princípio da economicidade. RESOLUÇÃO CNJ 547/2024 – O Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547/2024, a fim de disciplinar a aplicação da tese, com a instituição de medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário – Resolução que foi editada dentro dos limites estabelecidos pela Constituição da República ao poder normativo do CNJ, mormente no que concerne ao controle administrativo do Poder Judiciário – Artigos 103-B, § 4º e 236, § 1º, ambos da Constituição da República. ITEM 1 DO TEMA 1.184 - No que toca ao item 1 do Tema 1.184, a possibilidade de extinção da execução fiscal de baixo valor tem fundamento na regra do interesse de agir e nos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade – No aspecto da economicidade, torna-se evidente a falta de interesse de agir quando se propõe uma ação cujo valor não ultrapassa o gasto com o seu processamento – Isso não significa que o Tema ou a Resolução proibam a distribuição de execuções fiscais de qualquer valor, como fica claro pela própria ressalva feita no item 1 à competência constitucional de cada ente federado – Tais execuções podem ser distribuídas normalmente, conservando-se a competência legislativa dos entes federados para estabelecer o que entendem por pequeno valor – Porém, a análise quanto à existência ou não do interesse de agir não se subordina à legislação local, na medida em que se trata de questão jurisdicional que encontra fundamento no Código de Processo Civil, na Constituição e no Tema vinculante, além de outras normas que possam ser pertinentes ao caso concreto – Nesse sentido, a extinção da execução fiscal não é feita no momento do ajuizamento, mas apenas se ela ficar sem movimentação útil por mais de um ano, conforme dispõe o § 1º, do artigo 1º da Resolução CNJ nº 547/2024 – Regra que encontra amparo no artigo 485, inciso II, do Código de Processo Civil – Ademais, ressalte-se que não houve a criação de uma espécie de prescrição intercorrente, pois a questão é apenas processual, não afetando o direito material

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

contido na execução, como restou evidenciado pelo disposto no § 3º do artigo 1º, da Resolução – Convém igualmente ressaltar que a Súmula 106 do E. Superior Tribunal de Justiça permanece válida – Ou seja, se houve movimentação útil por parte do exequente, mas o processo não andou por falha do Judiciário, por extensão lógica não se deve considerar cabível a extinção prevista no artigo 485, inciso II, do Código de Processo Civil. ITEM 2 DO TEMA 1.184 – O item 2 do Tema 1.184 cria uma série de exigências para o ajuizamento da execução fiscal e, como se trata de decisão vinculante do E. Supremo Tribunal Federal, ele deve ser cumprido – Tais exigências se aplicam apenas às execuções fiscais de baixo valor, conforme entendimento firmado pelo Plenário do E. STF no julgamento de embargos de declaração (RE 1355208 RE-ED) – O item 2, ademais, encontra-se disciplinado nos artigos 2º e 3º da Resolução CNJ nº 547/2024 – O artigo 2º da Resolução se limita no caput a repetir o que diz o Tema, mas nos seus parágrafos estabelece exemplificativamente o que pode ser aceito como conciliação ou como solução administrativa – Providências que, por não estarem previstas no Tema, nem na lei, não são vinculantes – Já em relação ao caput do artigo 3º da Resolução CNJ nº 547/2024, embora a redação seja diversa, na essência a Resolução repete o Tema – Contudo, quanto à disposição contida no parágrafo único do aludido artigo, trata-se de recomendação sobre as hipóteses em que pode ser dispensada a exigência do protesto – Recomendação que pode ajudar o juiz na sua decisão, mas não o vincula. ITEM 3 DO TEMA 1.184 – Da análise do inteiro teor do acórdão paradigma do Tema 1.184, verifica-se que o item 3 apenas se aplica às ações de execução fiscal que já estavam em trâmite em 19/12/2023, data de definição das teses pelo E. STF – Desse modo, a possibilidade de os entes federados pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2 diz respeito apenas aos processos que já tramitavam em 19/12/2023 – Em sentido semelhante, dispõe o artigo 1º, parágrafo único, do Provimento CSM nº 2.738/24 deste E. Tribunal de Justiça. No caso dos autos, o valor do débito cobrado é inferior a R\$ 10.000,00 – Inexistência, contudo, de decurso de mais de um ano sem movimentação útil – Pedidos de penhora não apreciados, apresentados em 08/02/2024 e em 05/06/2024 (fls. 44, 48 e 66) – Impossibilidade de extinção da execução fiscal – Precedentes desta C. Câmara em casos semelhantes. Sentença reformada – Recurso provido. (TJSP; Apelação Cível 1501293-81.2022.8.26.0123; Relator (a): Eurípedes Faim; Órgão Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro de Capão Bonito - SEF - Setor das Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 29/08/2024; Data de Registro: 29/08/2024) - grifei

Todavia, não é o caso de se prosseguir com a execução fiscal.

Isso porque se impõe, **de ofício**, a extinção da execução

fiscal, por ausência de pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, matéria de ordem pública cognoscível em qualquer tempo e grau de jurisdição (artigo 485, § 3º do CPC/2015).

Aqui, cumpre destacar que a própria exequente procedeu a substituição das CDAs às p. 55/56, bem como indicou em suas razões recursais os fundamentos que entende devidos para não reconhecimento da nulidade (p. 52/53), de forma que **não há que se falar em decisão surpresa ou na necessidade de intimação da exequente para nova manifestação.**

Pois bem.

Com efeito, a validade da Certidão de Dívida Ativa depende do integral preenchimento dos requisitos estabelecidos pelo artigo 202 do Código Tributário Nacional e pelo artigo 2º, § 5º, da Lei de Execução Fiscal, adiante reproduzidos (sem grifos no original):

“Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;

II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;

III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;

IV - a data em que foi inscrita;

V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição”.

“Art. 2º- Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da

dívida;

IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

§ 6º - A Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente”.

A ausência de quaisquer desses requisitos ocasiona a extinção do processo como já adiantado acima, visto que o título executivo é **requisito indispensável para toda e qualquer execução**, dele se exigindo que seja válido, certo, líquido e exigível, nos termos dos artigos 783, 786 e 803, I, todos do NCPC².

Não há que se confundir vício formal da petição inicial (quando o juiz deve provocar a emenda – art. 284 do CPC/1973 e art. 321 do NCPC) com vício da CDA (que pode implicar nulidade da execução – art. 618, I, do CPC/1973 e art. 803, I, do NCPC). Daí porque, também em respeito ao princípio da imparcialidade, não cabe ao juízo determinar a intimação da Fazenda exequente para emenda ou substituição prevista no § 8º do artigo 2º da Lei n. 6.830/1980, providência que, aliás, exigiria, em favor de uma só das partes, a análise individualizada das milhões de execuções fiscais que atualmente tramitam pelo Poder Judiciário e inestimável número de intimações pessoais (art. 25 da Lei n. 6.830/1980).

O título executivo extrajudicial que instrui a execução fiscal (CDA – art. 784, IX, do NCPC³) deve traduzir crédito dotado de presunções relativas de liquidez e certeza. Referidas presunções têm por pressuposto que a regularidade da exigência foi conferida pela Fazenda exequente no ato da inscrição do débito na dívida ativa (aliás, a finalidade da inscrição é justamente a de conferir a regularidade da exigência).

² Arts. 580, 586 e 618, inciso I, do CPC/1973.

³ Art. 585, VII, do CPC/1973.

É nula a execução se o título executivo extrajudicial não corresponder a obrigação certa, líquida e exigível. E a emenda ou substituição da CDA, possível até a decisão de primeira instância, deve se dar por iniciativa da parte exequente e não por provocação do juízo.

No caso concreto, realizando o confronto entre a Certidão de Dívida Ativa que embasa a execução fiscal com as disposições dos transcritos artigo 202 do Código Tributário Nacional e artigo 2º, § 5º, da Lei de Execução Fiscal, verifica-se que o título padece de vícios insanáveis, sendo, portanto, nulo.

Com efeito, as CDAs originais (p. 02/03) traziam informações conflitantes quanto a natureza dos créditos ora indicados como “TAXAS LICENCA/ALVARA” ora como “Tx.Rem.Lixo”. A dúvida quanto à real natureza dos créditos era, ainda, exacerbada pelo fato de que não havia indicação da fundamentação legal específica das obrigações principais, havendo tão somente a indicação genérica do CTN.

Ademais, sequer era indicada, de forma precisa, qual das diversas Taxas de Licença previstas na legislação municipal seria efetivamente objeto de cobrança, tampouco identifica de forma precisa os valores originários da Taxa e do suposto Alvará (vícios estes que, destaco, remanescem nos títulos substitutos – p. 55/56).

Não bastasse, cumpre destacar que a substituição das CDAs não é possível para alteração de elementos próprios do lançamento, como no caso concreto, onde se pretendeu alterar a própria natureza dos créditos executados.

Nesse sentido, apresentam-se precedentes desta Colenda Câmara, cujas ementas seguem transcritas:

“Execução Fiscal IPTU- Exercícios de 2001 a 2004 Fundamentação legal que não guarda pertinência com o tributo apontado nas certidões de dívida ativa - Ausência dos requisitos de validade da certidão da dívida ativa Vício que afeta o lançamento e/ou a inscrição - Impossibilidade de substituição da CDA Nulidade reconhecida Sentença mantida Recurso desprovido”. (Ap. 0504534-63.2006.8.26.0116, Rel. Des. Wanderley José Federighi, j. 13/02/2014).

“Execução Fiscal IPTU Exercícios de 2001 a 2004 Fundamento legal da CDA relativo ao ISSQN Ausência de relação com o tributo efetivamente cobrado Inobservância aos requisitos do art. 2º, § 5º, III, da Lei 6.830/80 e do art. 202, III, do CTN Vício que impede a substituição ou emenda da CDA por atingir o próprio lançamento Nulidade configurada Precedentes Além disso, prescrito o exercício de 2001 - Notificação da dívida há mais de cinco anos, com tardio manejo da execução em novembro de 2006 Extinção da execução Sentença mantida Recurso não provido”. (Ap. 0504993-65.2006.8.26.0116, Rel. Des. Osvaldo Capraro, j. 30/01/2014).

O entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça é o mesmo, como se verifica no seguinte julgado:

“Processual Civil e Tributário. Execução Fiscal. Substituição Ou Emenda da CDA. Impossibilidade.

1. A jurisprudência desta Corte é assente no sentido da possibilidade de se emendar ou substituir a CDA por erro material ou formal do título, até a prolação da sentença de embargos, desde que não implique modificação do sujeito passivo da execução, nos termos da Súmula 392 do STJ. Tal substituição também não é possível quando os vícios decorrem do próprio lançamento e/ou da inscrição.

2. Entendimento ratificado pela Primeira Seção, ao julgar o REsp 1.045.472/BA, sob o regime do artigo 543-C do CPC.

3. Na hipótese dos autos, não se poderia simplesmente permitir a substituição da CDA, ao fundamento da existência de mero erro material no título, pois a aplicação de fundamentação legal equivocada gera a modificação substancial do próprio lançamento tributário.

4. Recurso especial não provido”. (Recurso Especial nº 1.225.978/RJ, Segunda Turma, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 17.02.2011, v.u.) - grifei

No mesmo sentido, vale destacar o seguinte trecho do voto proferido pelo então relator Min. Teori Zavaski, quando do julgamento do REsp n. 750.248:

“Voto: O Exmo. Sr. Ministro Teori Albino Zavaski (Relator): 1. Cinge-se a controvérsia em saber se é admissível a substituição da CDA em virtude da alteração do sujeito passivo da obrigação tributária, por ocasião do reconhecimento da ilegitimidade passiva da executada pelo próprio exequente. Conforme consta do acórdão recorrido (fl. 63), a alienação do imóvel ocorreu em 1995 e o débito, objeto da presente demanda, refere-se ao IPTU e taxas

relativas aos exercícios de 1998 a 2000. Não se nega, a princípio, que a Certidão de Dívida Ativa, por força do art. 203, do CTN, e do § 8º do art. 2º, da Lei n.º 6.830/80, pode, em determinados casos, ser emendada ou substituída até 'a decisão de primeira instância'. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sedimentou orientação no sentido de que tal substituição somente é admissível nas hipóteses de erros materiais ou pequenos defeitos formais; nunca, porém, com a finalidade de corrigir vícios que acarretem substancial modificação no lançamento do débito tributário..." - grifei

O artigo 202, inciso III, do Código Tributário Nacional e o artigo 2º, § 5º, inciso III, da Lei de Execução Fiscal preceituam que a certidão de dívida ativa mencione a origem e a natureza do crédito, mencionando especificamente a disposição de lei em que seja fundado.

A respeito do tema, vale transcrever o comentário de Leandro Paulsen ao inciso III do artigo 202 do Código Tributário Nacional, inserido na obra "Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência", Editora Livraria do Advogado, 11ª ed., 2009, p. 1280:

"É imperativo que conste do Termo de Inscrição e, posteriormente, da CDA, a indicação do dispositivo legal que fundamenta o débito. Não basta a indicação genérica a tal ou qual lei. Exige-se a indicação do dispositivo específico, do artigo em que resta estabelecida a obrigação. Ademais, como o tributo decorre de lei em sentido estrito, é irregular a referência tão-somente ao regulamento".

Assim, ainda que se observem as novas diretrizes processuais no sentido de que o julgamento do mérito seja priorizado e de que os julgamentos devem primar pelo princípio da razoabilidade (artigos 4º e 8º do NCPC), impossível qualquer interpretação evolutiva no caso concreto. Os títulos padecem de vício insanável, sendo, portanto, nulos.

A gravidade das omissões apontadas, já que diretamente relacionadas a **requisitos essenciais**, impõe conclusão no sentido de que a nulidade das certidões de dívida ativa se sobrepõe à presunção de certeza e liquidez de que deveriam gozar.

Ademais, cabe à Fazenda Pública a obediência ao princípio da legalidade, conforme preceitua o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Assim nos ensina Hugo de Brito Machado a respeito da questão:

“A dívida regularmente inscrita goza de presunção de certeza e liquidez. A certidão de inscrição respectiva tem o efeito de prova pré-constituída (CTN, art. 204). Essa presunção, todavia, é relativa, podendo ser elidida por prova inequívoca a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a quem aproveite (CTN, art. 204, parágrafo único). A isto equivale dizer que a dívida ativa regularmente inscrita é líquida e certa até prova em contrário.” (in Curso de Direito Tributário. 30ª ed. Editora Malheiros, p. 260).

Nesse sentido, apresentam-se precedentes desta Colenda Câmara envolvendo a mesma Comarca de Cotia:

Agravo de instrumento – Execução Fiscal – IPTU exercícios 2008/2009 – Município de Cotia – Decisão que rejeitou a exceção de pré-executividade na qual se alegou a ocorrência de prescrição intercorrente – Insurgência da executada – Cabimento – Nulidade das CDA oferecidas com a petição inicial verificada – Reconhecimento de ofício em segunda instância – Inexistência de fundamentação legal e específica dos débitos principais, tão somente dos encargos aplicados (art. 66, do CTM) – Não preenchimento dos requisitos legais (artigos 202 e 203 do CTN, c.c. artigo 2º, § 5º e §6º da LEF) – Precedentes – Emenda ou a substituição da CDA que são admitidas diante da existência de erro material ou formal, não sendo possível, entretanto, a alteração da fundamentação legal – Sumula nº 392, do C. STJ – Decisão reformada, com arbitramento de verba honorária – Observância da tese jurídica fixada pelo C. STJ no tema de recursos repetitivos nº 421 – Recurso provido para o fim de reconhecer a nulidade da CDA e acolher a exceção de pré-executividade, extinguindo, por conseguinte, o feito executivo nos termos do art. 485, IV, do CPC, consoante especificado.(TJSP; Agravo de Instrumento 2208235-69.2022.8.26.0000; Relator (a): Fernando Figueiredo Bartoletti; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Cotia - SAF - Serviço de Anexo Fiscal; Data do Julgamento: 24/08/2023; Data de Registro: 24/08/2023)

Tributário e processual. Execução fiscal. IPTU (exercícios de 1997, 1998 e 2000). Objeção de pré-executividade acolhida para reconhecer a prescrição do exercício de 1997, que já não era mais objeto da execução. Sentença nula. Desnecessidade de retorno dos autos à origem. Nulidade do título executivo reconhecida de ofício. Impossibilidade, ademais, de emenda ou substituição para

fim de alteração do sujeito passivo da obrigação tributária. Vícios que somente se superam mediante novos lançamentos. Inaplicabilidade do § 8º, do artigo 2º, da Lei n. 6.830/1980. Matéria de ordem pública que impõe a extinção do processo (art. 267, IV, CPC). Recurso e reexame necessário prejudicados. (TJSP; Apelação Cível 0000630-69.2002.8.26.0654; Relator (a): Mourão Neto; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Vargem Grande Paulista - Vara Única; Data do Julgamento: 11/04/2013; Data de Registro: 18/04/2013)

O entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça é o mesmo, como se verifica no seguinte julgado:

“Processual Civil e Tributário. Execução Fiscal. Substituição Ou Emenda da CDA. Impossibilidade.

1. A jurisprudência desta Corte é assente no sentido da possibilidade de se emendar ou substituir a CDA por erro material ou formal do título, até a prolação da sentença de embargos, desde que não implique modificação do sujeito passivo da execução, nos termos da Súmula 392 do STJ. Tal substituição também não é possível quando os vícios decorrem do próprio lançamento e/ou da inscrição.

2. Entendimento ratificado pela Primeira Seção, ao julgar o REsp 1.045.472/BA, sob o regime do artigo 543-C do CPC.

3. Na hipótese dos autos, não se poderia simplesmente permitir a substituição da CDA, ao fundamento da existência de mero erro material no título, pois a aplicação de fundamentação legal equivocada gera a modificação substancial do próprio lançamento tributário.

4. Recurso especial não provido”. (Recurso Especial nº 1.225.978/RJ, Segunda Turma, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 17.02.2011, v.u.)

Em suma, se à Fazenda Pública é dado produzir unilateralmente a CDA, é porque, com razão, existe a presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos. Todavia, cessa aí a possibilidade de invocar presunções favoráveis aos entes tributantes, porque só será CDA (título executivo) o documento que formalmente contiver os requisitos expressamente exigidos pela lei de regência, pois do contrário simplesmente não será título executivo, mas mero documento.

O título executivo é pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo de execução e, pois, sua existência

e validade são antecedentes lógicos e necessários de qualquer discussão de mérito (existência ou não do crédito tributário). Não se trata de vício meramente procedimental, passível de saneamento (art. 139, IX e 317 do CPC/2015). Há que se distinguir o defeito formal da petição inicial, que determina a intimação do autor para efetivar a sua emenda (art. 284 do CPC/1973 e art. 321 do CPC/2015), do vício do título executivo extrajudicial (art. 618, I, do CPC/1973 e art. 803, I, do CPC/2015), o qual implica nulidade da execução e não admite provocação do juízo em favor de uma das partes, para preservação do princípio da imparcialidade.

Logo, porque não há título executivo válido, que se põe como pressuposto material indispensável a qualquer execução, é de rigor a extinção da execução, com fundamento no artigo 267, IV, do Código de Processo Civil/1973 e no artigo 485, inciso IV, § 3º, do Código de Processo Civil/2015. A extinção se dá sem julgamento do mérito porque o vício verificado não permite que se chegue à discussão sobre a existência ou não do crédito que a CDA deveria validamente documentar.

Diante de tais considerações, de rigor a manutenção da extinção da execução, cujo fundamento passa a ser a nulidade do título executivo (ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo – art. 485, IV e § 3º, do CPC/2015).

A fim 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 cada uma das partes suscitou nas suas razões e nas suas contrarrazões de recurso.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

III – Conclusão

Diante do exposto, **dá-se por prejudicado o recurso.**

RICARDO CHIMENTI

Relator

(Assinatura Eletrônica)