



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000403893

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0520455-43.2010.8.26.0562, da Comarca de Santos, em que é apelante MUNICÍPIO DE SANTOS, é apelado GAVIA COMERCIO DE CONFECÇÕES LTDA EPP.

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

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 31264

Ano: 2025

Apelação n. 0520455-43.2010.8.26.0562

Comarca: Santos

Apelante: Município de Santos

Apelada: Gavia Comercio de Confeções Ltda Epp

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. Acolhimento. Decurso do prazo anual estabelecido pelo artigo 1º, §1º da Resolução CNJ nº 547/2024 sem efetiva constrição de bens que decorreu da ausência de efetivação da ordem de penhora proferida ainda em 2019. Falta de interesse de agir não configurada. Demora atribuível exclusivamente ao Poder Judiciário. Aplicação da Súmula 106 do C. STJ. Precedente deste E. TJSP. Sentença reformada. Recurso 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 r. sentença carece de fundamento; (II) a Fazenda Pública possui legitimidade e interesse processual para propositura e manutenção da presente execução; (III) inexistente legislação que limite o valor para propositura das execuções fiscais; (IV) 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; (V) a Tese do Tema 1184 fez a ressalva quanto à necessidade de se observar a competência dos entes federados; (VI) 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; (V) há legislação local fixando o que deve ser entendido como baixo valor para fins de propositura de execução fiscal; (VI) os novos entendimentos violam o princípio constitucional do acesso à justiça. Por fim, pugna pela reforma da r. sentença, nos termos das razões recursais.

Não foram apresentadas contrarrazões.

A sentença foi preferida na vigência do CPC/2015.

II – Fundamentação

No mérito, o recurso, tempestivo e isento de preparo, 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: CÂRMEN 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, inobstante se trate de execução fiscal cujo valor da causa era inferior a R\$ 10.000,00 na data da propositura, a ausência de citação ou penhora efetiva no ano anterior à prolação da r. sentença não pode ser atribuída à exequente.

Isso porque, efetivada a citação (p. 51), foi requerida a penhora de ativos financeiros da executada (p. 58/59). Ocorre que, inobstante deferida a medida ainda em 2019 (p. 60), a mesma não foi efetivada até a prolação da r. sentença, em 2024 (p. 61/62).

Portanto, da análise minuciosa de todo o trâmite

processual, observa-se que, inobstante seja possível verificar a ausência de citação ou penhora no último ano, tal cenário não é imputável à exequente, mas, exclusivamente, ao próprio Poder Judiciário.

Pelo que se depreende dos autos, o credor requereu do juízo providências tendentes ao regular andamento ao feito, conforme lhe incumbia e, no entanto, por mais diligente que fosse a sua atuação, a demora na apreciação dos pedidos apresentados e falta de prática de atos ordinatórios que competiam àquela Serventia Judicial acabou por inviabilizar a regular tramitação da execução.

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 paralisação não atribuível ao Poder Judiciário, 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

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.

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. 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 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



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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

Destarte, mais não é preciso dizer e, pelos motivos expostos, respeitado entendimento diverso do MM. Juiz de primeiro grau, deve ser reformada a r. sentença recorrida.

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.

III. Conclusão

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

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)