



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000409159

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1501755-45.2022.8.26.0347, da Comarca de Matão, em que é apelante MUNICÍPIO DE MATÃO, é apelada ROSA AR JARD E FLORICULTURA MATAO LTDA ME.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 15ª 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 EURÍPEDES FAIM (Presidente sem voto), SILVA RUSSO E EUTÁLIO PORTO.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

MARCOS SOARES MACHADO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 3875 – 15ª Câmara de Direito Público

Apelação nº 1501755-45.2022.8.26.0347

Apelante: Município de Matão

Apelada: Rosa Ar Jard e Floricultura Matão Ltda Me

Origem: Foro de Matão – Setor das Execuções Fiscais

Apelação. Execução Fiscal. Taxa de Fiscalização dos exercícios de 2018 a 2021. Município de Matão. Extinção do processo, sem resolução do mérito, por ausência de interesse de agir. Valor da dívida inferior a R\$10.000,00. Tema nº 1.184 do STF (Recurso Extraordinário com repercussão geral nº 1.355.208), interpretado à luz da Resolução CNJ nº 547/2024. Executada que não foi citada. Mera reiteração de pedidos de citação que não se presta a revelar a eficácia do processo. Extinção mantida. Precedentes deste E. TJSP. Recurso não provido.

Trata-se de apelação interposta pelo **Município de Matão** contra r. sentença de fls. 37/40, que julgou extinta, por ausência de interesse de agir (tema nº 1184 do STF e Res. CNJ nº 547/2000), a execução fiscal intentada em face de **Rosa Ar Jard e Floricultura Matão Ltda Me**.

Inconformada, pelas razões expostas às fls. 44/58, a Municipalidade postula o provimento do apelo a fim de que o decreto de extinção seja afastado e determinado o prosseguimento da execução.

O recurso é tempestivo, não foi respondido e é isento de preparo.

É o relatório.

O recurso não comporta provimento.

Inicialmente, convém destacar que não se trata de extinção por descumprimento de medidas prévias previstas no item 2 do Tema nº 1.184, do STF (tentativa de conciliação ou adoção de solução

administrativa e protesto do título, dentre outras), mas fundada no art. 1º e §1º, da Resolução CNJ nº 547, de 22 de fevereiro de 2024.

O Pretório Excelso, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.355.208, afetado como representativo de repercussão geral, tema nº 1.184, estabeleceu as seguintes teses acerca da possibilidade de 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 considerando os princípios da inafastabilidade da jurisdição, da separação dos poderes e da autonomia dos entes federados:

“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.”

Em fevereiro de 2024, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547/2024 para disciplinar a aplicação da tese fixada no referido tema e instituiu medidas de tratamento racional e

eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, dispondo os artigos 2º e 3º sobre a necessidade de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa e protesto do título, os quais são abaixo reproduzidos:

*“Art. 1º É legítima a extinção de execução fiscal de baixo 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 § 1ºdeste 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.

IV – a inclusão do crédito inscrito em dívida ativa no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) de que trata a Lei nº 10.522/2002. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

Procurando imprimir mínima razoabilidade no ajuizamento de execuções fiscais, o CNJ identificou o custo médio no

ajuizamento, apurado o valor de R\$ 10.000,00, parâmetro aplicável à míngua de disposição legislativa do ente público que distribuiu o processo. Evidente que, ao legislar sobre a matéria, Estados, Distrito Federal e Municípios devem levar em consideração referida quantia, sob pena do custo do processo sobrepujar o proveito econômico alcançado com o ajuizamento, violando o postulado constitucional que estabelece a primazia da eficiência administrativa.

No caso dos autos, a execução foi ajuizada em 24/06/2022, com valor inferior a R\$10.000,00 (R\$ 1.308,86, fls. 01).

Expedida carta de citação, o AR retornou com resultado negativo em 19/12/2022 (fls. 09).

Instada a manifestar-se, a Fazenda pugnou pela realização de pesquisas de paradeiro por meio dos sistemas Infojud e Sisbajud (fls. 13).

Expedida nova carta de citação em 27/03/2024, o AR retornou com a informação “Mudou-se” (fls. 24).

Instado a manifestar-se (fls. 25), solicitou-se a tentativa de citação em novo endereço (fls. 28), no entanto, novamente o AR retornou com resultado negativo em 29/07/2024 (fls. 33).

Em 13/03/2025 sobreveio a r. sentença de extinção do feito (fls. 37/40).

Como se vê, a despeito de o processo registrar andamentos, o Município exequente não promoveu qualquer providência útil com o objetivo de citar a executada, de modo que satisfeitos os requisitos para extinção com base no art. 1º, §1º, da Resolução CNJ nº 547/2024.

Como se percebe do relato acima dos atos praticados

no processo, durante vários anos a execução tramita com inúmeras tentativas de citação da executada, sem sucesso. Na realidade, a Fazenda reitera os mesmos pedidos de citação postal, todas elas infrutíferas, deixando de providenciar a citação por meio de oficial de justiça e até mesmo a citação editalícia.

Importante destacar que a simples reiteração de pedido de citação postal em diversos endereços, não se qualifica como medida eficaz à satisfação da dívida, visto que as inúmeras tentativas já efetuadas se mostraram improlíficas.

Em outras palavras, na prática, verifica-se que a mera renovação de pedidos de citação, sem a menor perspectiva de localização da executada e posterior satisfação do crédito, conduzirá o processo à eternidade, o que além de ser contraproducente para o Município, sobrecarrega o Poder Judiciário com os custos inerentes, muito superiores ao crédito perseguido, justamente o que o tema nº 1.184, do STF procura solucionar.

Denota-se que a r. sentença está embasada em paradigma constitucional, inclusive cumpre o regulamento da matéria, ociosa alegação de que a Resolução CNJ nº 547/2024 e o Provimento CSM nº 2.738/2024 violam as teses fixadas no tema nº 1184 do STF.

Impende assinalar também que, uma vez publicadas as teses do Tema nº 1184 do STF e os regramentos da Resolução CNJ nº 547/2024 e do Provimento nº 2.738/2024, a Municipalidade já detinha conhecimento de que, no prazo (de suspensão) de 90 dias, deveria comprovar a viabilidade da citação da executada, conforme estabelecido na Resolução nº 547/2024, sob pena de extinção.

Nesse mesmo prazo, a Municipalidade deveria se

manifestar sobre a existência de movimentação útil no período de um ano tendente à citação da executada ou, uma vez citada, de atos executórios visando a localização de bens penhoráveis, novamente, sob pena de extinção.

E, nesses casos, o lapso temporal transcorreu independentemente de intimação específica (para adotar as medidas ou manifestar-se nos termos acima mencionados) do ente tributante (art. 7º do Provimento CSM nº 2.738/2024), portanto, se as medidas não foram tomadas, já era de se esperar que a extinção da execução fiscal adviria na sequência. A consequência da inércia, portanto, já era conhecida e esperada pela própria administração tributária, de modo que a extinção declarada de longe viola os princípios do devido processo legal e da separação de poderes, pois, como acima dito, a Municipalidade teve prazo considerável de 90 dias para se manifestar (exercer plenamente o contraditório e a ampla defesa) e demonstrar o cumprimento das providências, obrigatório para todas as execuções com valor inferior a R\$10.000,00.

Anota-se, por oportuno, que o regramento acerca das condições da ação ou de procedibilidade das execuções fiscais não atinge ou afasta a competência dos entes tributantes de legislar sobre o que considera dívida de pequeno valor a fim de dispensar seus procuradores de ajuizar as execuções fiscais, assim como a existência de legislação municipal que estabeleça dívida de baixo valor inferior a R\$10.000,00 não obsta a extinção de execuções fiscais, não viáveis economicamente, por ausência de interesse de agir.

Como remarcado, se a apelante não tomou as providências (citação ou penhora de bens da executada no último ano de

tramitação do processo, no prazo de 90 dias), era evidente que a extinção seria realizada, de tal modo que o MM. Juízo singular estava autorizado a proferir imediatamente a r. sentença de extinção, sem antes abrir vista à Municipalidade, como consequência da inércia da Fazenda Pública no prazo de 90 dias.

Bem por isso, e nesse contexto, a decisão não se qualifica surpresa, de modo que fica afastada a alegação de violação dos arts. 9º e 10 do CPC.

Nessa ordem de ideias, a despeito da competência dos entes federados, bem como a existência da Lei Municipal nº 5.300/2019 estabelecendo valor mínimo à cobrança judicial de Dívida Ativa da Fazenda Pública Municipal, o fato é que essas disposições não limitam ou se incompatibilizam com a aplicação do Tema repetitivo 1184 firmado pelo Supremo Tribunal Federal, considerando tratar-se de precedente vinculante de aplicação imediata e cogente (arts. 1.040 e 927, III, do CPC).

A Lei Municipal apenas dispensa créditos tributários de valores diminutos do ajuizamento, logo o processo trata de créditos com valores superiores ao proclamado na norma, tanto que houve distribuição, contudo, são ineficientes, porque de baixo valor e com citação e ou penhora não concretizados.

Também não viceja a afirmação da apelante de que as teses do Tema nº 1184 e as normas da Resolução CNJ nº 547/2024 e do Provimento CSM nº 2.738/2024 violam a competência legislativa do ente tributante ou ceifam seu direito de perseguir débitos inadimplidos pela via judicial, pois, ao contrário do que defende, tais regramentos, em hipótese alguma, impedem o ajuizamento de execução fiscal para a

cobrança de dívida que supere o valor mínimo estabelecido na Legislação municipal, mas que seja inferior ao montante estabelecido pela Resolução do CNJ.

Isso porque a Resolução somente obsta o ajuizamento de novas execuções sem que antes se promova o protesto do título ou a adoção de solução administrativa ou tentativa de conciliação. Uma vez adotadas tais medidas prévias e, ainda, persistindo o inadimplemento, a Fazenda Pública está autorizada a ajuizar execução fiscal com valor inferior a R\$10.000,00, observado o limite mínimo de dispensa previsto na legislação municipal.

Em verdade, a extinção atinge execuções com pouco ou nenhuma chance de sucesso, porque paralisadas sem a citação ou penhora de bens, e cuja tramitação, na contramão da eficiência administrativa, obstam o célere processamento de outras execuções em que a possibilidade de cobrança das verbas públicas é real.

Veja-se que os §§2º e 3º do art. 1º da Resolução CNJ nº 547 garantem ao ente tributante a possibilidade de ajuizar nova execução se a soma dos débitos consolidados do devedor ultrapassar R\$10.000,00 ou forem encontrados bens do executado, dentro do prazo prescricional.

Registra-se, ainda, que a movimentação útil do processo exigida pelo § 1º do art. 1º da Resolução CNJ nº 547/2024 é aquela em que, no último ano do tramite processual, a Municipalidade tenha promovido com sucesso, diligências com o objetivo de realizar a citação e/ou a penhora dos bens da executada. Passado esse prazo sem que a Fazenda Pública tenha realizado a citação e/ou a penhora de bens do devedor, a extinção da execução por ausência de interesse de agir

está autorizada, como se verificou no vertente caso.

Neste sentido, aliás, já decidiu este E. Sodalício:

“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)

“Apelação. Processo administrativo para extinção em lote das execuções fiscais, nos termos dos arts. 5º e 6º do Provimento CSM 2.738/2024. Sentença de extinção dos feitos relacionados, com fundamento na Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, lastreada nas Teses firmadas no Tema nº 1184 do STF. Insurgência da municipalidade. Acolhimento parcial. Alegação de inconstitucionalidade da Resolução nº 547/2024. Inocorrência declarada incidentalmente, já que cabe ao C. STF apreciar a questão quando suscitada como pedido principal. Supremo Tribunal Federal que já deixou consignado a competência do CNJ para a edição de ato normativo primário, à luz de sua competência de controle administrativo e correcional. Resolução que possui 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. Alegação de afronta ao art. 2º da LEF. Inocorrência. Extinção estipulada na Resolução que encontra fundamento no inciso II do art. 485 do CPC/15 (aplicado à execução fiscal por força do art. 1º da LEF). Execução que é julgada extinta pela ausência de movimentação útil do processo, configurando a negligência da parte exequente. Questão que é apenas processual, resguardando-se o direito material da execução, até porque é possível propor nova execução

se forem encontrados bens do executado dentro do prazo prescricional (§ 3º do art. 1º da Res. 547/2024). 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. Alegação de não observância do previsto no art. 1º, §2º, da Resolução CNJ nº 547/2024 que não restou demonstrada nos autos. Execuções fiscais nº 1505778-83.2016.8.26.0625 e 1508380-76.2018.8.26.0625 onde se verifica a existência de valores constritos pendentes de levantamento. Feitos que não se enquadram no previsto no art. 1º, §1º, da Resolução CNJ nº 547/2024. Processos relacionados à p. 140 e 163/214. Execuções fiscais com pedidos de redirecionamento, penhora ou arresto de bens apresentados oportunamente, ainda pendentes de apreciação pelo juízo ou já deferidos, mas sem cumprimento. Cenário que afasta a aplicação do art. 1º, §1º, da Resolução CNJ nº 547/2024. Execuções fiscais que devem prosseguir. Processos relacionados às p. 144/159. Feitos que restaram paralisados em razão da ausência de impulso oficial ou intimação da exequente para se manifestar. Aplicação analógica do §3º do artigo 240 do CPC/2015 e da Súmula 106 do C. STJ. Execuções que devem prosseguir. Processos relacionados às p. 47/138. Ausência de comprovação da existência de parcelamentos administrativos. Autos de origem onde não foi juntado cópia dos instrumentos de parcelamento. Extinção que se mostra de rigor. Sentença parcialmente reformada. Recurso parcialmente provido.” (TJSP; Apelação Cível 0004250-10.2024.8.26.0625; Relator (a): Ricardo Chimenti; Órgão

Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Taubaté - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 19/08/2024; Data de Registro: 19/08/2024)

“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.” (TJSP; Apelação Cível 0009489-87.2024.8.26.0562; Relator (a): Marcelo L Theodósio; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Santos - 3ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 16/08/2024; Data de Registro: 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.” (TJSP; Apelação Cível 0001611-04.2024.8.26.0533; Relator (a): Raul De Felice; Órgão Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro de Santa Bárbara d'Oeste - SEF - Setor de Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 02/08/2024; Data de Registro: 02/08/2024)

Cumpre destacar, finalmente, que, ao avesso do alegado pelo Município, não se está obstando a cobrança de créditos tributários ou não tributários de pequeno valor, ao contrário, o que se busca é o mínimo de eficiência nesse serviço público. Não se pode mais admitir a distribuição desenfreada e sem critério bem como o prosseguimento de execuções, sem que o credor tente a composição com o devedor e, não a alcançando, realize o protesto extrajudicial, de modo que a solução judicial não se qualifique como primeira opção do ente público.

Por outro lado, também não se pode tolerar que, uma vez ajuizada a execução, ela permaneça tramitando por anos, décadas, sem que o executado seja citado ou sido localizado patrimônio passível de garantir o juízo, notadamente considerando que o valor cobrado sobrepuja o custo deste processamento para os cofres públicos.

Em suma, não se está impedindo a cobrança de créditos de valor menor, mas sim estabelecendo critérios de racionalidade no trato deste crônico problema judiciário.

Destarte, como a Municipalidade não promoveu diligências úteis à satisfação de seu crédito, notadamente a citação da executada no último ano de andamento do processo, correta a r. sentença ao extinguir a execução, por ausência de interesse de agir, nos termos do art. 485, inc. VI, do CPC.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Posto isso, nega-se provimento ao recurso.

MARCOS SOARES MACHADO

Relator