



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000443153

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0052189-79.2004.8.26.0562, da Comarca de Santos, em que é apelante MUNICÍPIO DE SANTOS, é apelado SYLVIA KOPENHAGEN GOLDFINGER.

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

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

São Paulo, 7 de maio de 2025.

BEATRIZ BRAGA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 46306

Comarca: Santos

Apelante: Município de Santos (**exequente**)

Apelada: Sylvia Copenhagen Goldfinger (**executada**)

Ementa: Apelação. Execução Fiscal – IPTU e Taxa de remoção de Lixo Domiciliar do ano de 2003. Antes de apreciar-se o mérito do recurso, é necessário destacar-se que foi necessário adaptar-se o entendimento anterior devido à prolação do posicionamento vinculante do STF exarado no Tema 1.184 de sua jurisprudência.

Anteriormente, aplicava-se o entendimento unânime do STF de que apenas a Administração Pública poderia executar pequenas quantias. No entanto, em 19 de dezembro de 2023, o STF publicou decisão relevante sobre o assunto (Tema 1.184), que trata da questão do interesse processual das Fazendas Públicas em recorrer ao Judiciário para cobrar créditos de pequeno valor.

Seguem as teses aprovadas em tal Tema:

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.

Feito o introito, passa-se ao caso concreto, no qual tem-se apelo interposto em face de sentença que extinguiu o processo por falta de interesse de agir ao considerar o baixo valor da ação.

Processo distribuído antes da formulação das teses do referido Tema 1184, de modo a ser inaplicável seu Item 2. No entanto, há cenário para extinção com base no artigo 1º, parágrafo 1º, da Resolução nº 547. Na hipótese, após o comparecimento espontâneo da executada nos autos em 2017, estes ficaram paralisados em meios a pedidos fazendários de suspensão processual até que sobreveio a sentença extintiva em agosto de 2024, com fundamento no Tema 1.184 no artigo 1º, parágrafo 1º, da Resolução nº 547.

Ora, de fato, depois da citação, pode-se afirmar, indiscutivelmente, que os autos encontram-se sem movimentação útil há mais de um ano sem que tenham sido localizados bens penhoráveis. Nesse contexto, denota-se que ao longo da tramitação processual o exequente não logrou promover efetivos relacionados à constrição de bens ou numerários tendentes à satisfação creditícia almejada.

Sendo assim, considerando-se que o Município não avançou no processo e que o acionamento do Judiciário implica em ônus para o contribuinte e para a eficiência do sistema judicial, a manutenção da sentença extintiva com fundamento no artigo 1º, parágrafo 1º, da Resolução nº 547 é adequada. A propósito, no caso específico, por qualquer ângulo que se analise, referida ação estaria mesmo fadada ao insucesso diante do reconhecimento da ilegitimidade passiva pelo próprio exequente ou da ocorrência da prescrição intercorrente.

No mais, vale registrar a inexistência de violação à autonomia municipal ou ao direito de acesso à justiça, pois a Resolução tem natureza orientativa, em consonância com o princípio da eficiência. Ademais, o direito do Município cobrar seus créditos continua preservado por outros meios, como o protesto da certidão de dívida ativa e a inscrição em cadastros de inadimplentes.

Nega-se provimento ao recurso.

Trata-se de apelação interposta pelo **Município de Santos** contra sentença de fls. 44/45, proferida nos autos da execução fiscal proposta em face de **Sylvia Kopenhagen Goldfinger**, que extinguiu o feito por falta de interesse de agir ao considerar o baixo valor da ação e o Tema 1184 do STF. Não houve condenação ao pagamento da sucumbência.

Inconformada, apela a Municipalidade (fls. 48/59). Alega que a decisão carece de amparo legal, violando princípios constitucionais e regras processuais estabelecidas no Código de Processo Civil e na legislação tributária. Argumenta que o "interesse de agir" e as condições da ação foram indevidamente restringidos por critérios econômicos não previstos em lei, como o limite de R\$

10.000,00. A aplicação retroativa da Resolução também é questionada por violar o princípio do “tempus regit actum” e a autonomia dos entes federados ao definir políticas de cobrança de créditos tributários. Sustenta ainda que a decisão desrespeita a compulsoriedade dos tributos e o direito à prestação jurisdicional garantido pela Constituição Federal, pedindo a reforma integral da sentença para permitir o prosseguimento das execuções fiscais.

Não houve apresentação de contrarrazões.

É o relatório.

O recurso comporta provimento.

Antes de apreciar-se seu mérito, necessário destacar-se que esta Relatora, em função da prolação do novel posicionamento do STF exarado no Tema 1.184 de sua jurisprudência, adaptou seu entendimento anterior para solucionar os recursos atinentes à extinção de execuções fiscais de baixos valores por iniciativa do Judiciário.

Com efeito, aplicava-se o entendimento unânime do STJ segundo o qual a iniciativa de executar pequenas quantias era uma prerrogativa da Administração Pública, não sendo permitido ao Poder Judiciário substituí-la na gestão de seus créditos (REsp. n. 2.005.747/SC).

No entanto, em 19 de dezembro de 2023 foi proferida
Apelação Cível nº 0052189-79.2004.8.26.0562 -Voto nº 46306

decisão pelo Supremo Tribunal Federal atinente ao assunto. Dela, surgiu o Tema 1184, que possui o atributo da repercussão geral e diz respeito à questão da existência - ou não - de interesse processual por parte das Fazendas Públicas ao recorrerem ao Poder Judiciário para cobrar créditos de valor irrisório.

Seguem as teses aprovadas:

- 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.*

Importante destacar-se que as decisões do STF devem ser imediatamente observadas, não sendo necessário aguardar-se o trânsito em julgado do acórdão paradigmático para aplicar-se a sistemática da repercussão geral, conforme destacado em precedentes como o Agravo Regimental na Reclamação n. 30.003/SP, julgado pela 1ª Turma em sessão

virtual entre os dias 25/05 e 1º/06/2018, relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça não difere dessa posição, sendo possível a aplicação imediata dos precedentes estabelecidos em julgamentos submetidos à sistemática do recurso repetitivo ou da repercussão geral, independentemente da publicação do acórdão paradigmático ou do julgamento de eventuais embargos de declaração, conforme ressaltado no AgInt nos EDcl no AREsp. n. 2.262.586/SP, julgado pela 1ª Turma em 18/12/2023, relatado pelo Ministro Benedito Gonçalves.

Assim, uma vez estabelecida a aplicação compulsória e imediata, a Tese vinculante acima abordou três situações processuais relacionadas às execuções fiscais em andamento ou que serão instauradas.

Passa-se à análise delas.

Em relação ao Item 1 da Tese acima transcrita, o CNJ, através da Resolução nº 547, de 22/02/2024, instituiu *“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”*, especificamente apontando o valor a ser classificado como de pequena monta e as circunstâncias que

podem resultar na extinção da execução.

Nesse sentido:

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

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

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

Em relação ao Item 2, o Supremo Tribunal Federal abordou as futuras ações de execução fiscal, ou seja, aquelas que foram ou serão iniciadas a partir de 20/12/2023, data posterior ao julgamento realizado no Recurso Extraordinário nº 1.355.208, que ocorreu em 19/12/2023. Nele, estabeleceram-se claramente os requisitos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo ao determinar-se que *"2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida".*

Certamente buscou-se promover a adoção de métodos extrajudiciais para a satisfação das obrigações fiscais para com as Fazendas Públicas. Assim, somente quando as medidas acima forem infrutíferas ou quando houver evidência comprovada de sua impossibilidade ou inadequação é que a autoridade tributária poderá instaurar ações de execuções fiscais.

Assim, na ausência das condições que excluem a aplicação das medidas previstas na segunda parte da Tese (2), o processo poderá ser extinto de acordo com o artigo 485, inciso IV, do CPC - "a ausência de pressupostos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo".

Por fim, ao estabelecer a terceira parte da Tese (3), após os dois itens anteriores, o Supremo Tribunal Federal o fez em relação às execuções fiscais em andamento, ou seja, aquelas iniciadas até 19/12/2023, inclusive, data do julgamento realizado no Recurso Extraordinário nº 1.355.208. Referido Item concede aos órgãos tributantes a oportunidade de solicitar a suspensão do processo, indicando um prazo específico para adotarem as medidas previstas no item 2.

Tecidas tais considerações, passa-se ao julgamento.

A presente execução fiscal foi distribuída em 20 de outubro de 2004 visando a cobrança de IPTU e Taxa de remoção

de Lixo Domiciliar do ano de 2003, no valor total de R\$ 1.910,59 (mil e novecentos e dez reais e cinquenta e nove centavos). Considerando o pequeno valor da ação, o juiz origem extinguiu o processo por falta de interesse processual.

Referida extinção deve mantida.

Tem-se aqui ação executiva em andamento, ou seja, distribuída antes do julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.355.208, em 19/12/2023; assim, a aplicação dos Itens da citada Tese decorre de mera liberalidade do exequente, não podendo o Juízo obrigá-lo a seus comandos.

Ocorre que, como dito, há cenário para extinção do feito.

Na hipótese, a executada foi citada mediante comparecimento espontâneo em 09/05/2017, oportunidade em que apresentou a exceção de pré-executividade de fls. 22/29, alegando a sua ilegitimidade passiva por ter vendido o imóvel em 1993, muito antes dos fatos geradores, conforme certidão de matrícula imobiliária acostada a fls. 34/35.

Por meio da petição de fls. 39, protocolizada em junho de 2017, a Fazenda afirma concordar com exclusão do excipiente do polo passivo da ação, sem condenação em custas,

uma vez que foi a própria Municipalidade quem deu causa à propositura da execução fiscal.

Desde então os autos ficaram paralisados em meios a pedidos fazendários de suspensão processual até que sobreveio a sentença extintiva em agosto de 2024, com fundamento no Tema 1.184 no artigo 1º, parágrafo 1º, da Resolução nº 547.

Ora, de fato, depois da citação, pode-se afirmar, indiscutivelmente, que os autos encontram-se sem movimentação útil há mais de um ano sem que tenham sido localizados bens penhoráveis.

Nesse contexto, denota-se que ao longo da tramitação processual o exequente não logrou promover efetivos relacionados à constrição de bens ou numerários tendentes à satisfação creditícia almejada.

Assim, uma vez que o Município deixou de realizar avanços significativos no processo de execução e levando-se em conta que o acionamento do Judiciário representa não apenas um encargo para o contribuinte, mas também para a eficiência do sistema judicial como um todo, a economia de recursos públicos e a eficácia da Administração, é apropriado manter-se a sentença extintiva, proferida em agosto de 2024, com base no Tema 1.184 no artigo 1º, parágrafo 1º, da Resolução nº 547.

Aliás, por qualquer ângulo que se analise, referida ação estaria mesmo fadada ao insucesso diante do reconhecimento da ilegitimidade passiva pelo próprio exequente ou da ocorrência da prescrição intercorrente.

Contudo, vale registrar, em complemento, que a falta de intimação prévia da Fazenda acerca da causa extintiva ora reconhecida não afronta a ampla defesa e o contraditório, pois a hipótese trata de inequívoco desfecho extintivo da ação, decorrente da constatação da situação fática acima descrita.

Outrossim, compete ao julgador zelar pela celeridade processual, de modo que os artigos 9º e 10 do CPC devem ser interpretados à luz do princípio do contraditório útil, visto ser desnecessária a oitiva das partes quando sua manifestação não puder influenciar na solução a ser dada à controvérsia.

No mais, não prospera a alegação de que a resolução nº 547/2024 do CNJ ultrapassa os limites regulatórios do órgão ou que cria condição da ação não prevista em lei, pois a norma em questão tem por finalidade orientar a gestão judicial dos processos de execução fiscal, em consonância com a eficiência administrativa e judiciária, princípio constitucional expresso no art. 37, caput, da Constituição Federal.

Além disso, sua fundamentação decorre diretamente

da tese fixada pelo STF no Tema 1184, a qual confere legitimidade à extinção de execuções fiscais de pequeno valor pela ausência de interesse de agir.

Também não procede alegação de que a resolução 547 contraria o próprio Tema 1184, uma vez que a Resolução foi editada justamente para orientar a sua implementação prática pelos órgãos judicantes, estabelecendo parâmetros objetivos, de forma a evitar desigualdades na aplicação da tese vinculante e a fomentar a racionalização da tramitação das execuções fiscais.

Outrossim, a resolução não alterou os requisitos originários do ajuizamento, mas somente fixou critérios objetivos para extinção de execuções infrutíferas, em consonância com a tese vinculante supracitada. Trata-se, portanto, de ato administrativo normativo com natureza instrutiva, sem violar os princípios da segurança jurídica ou da legalidade.

Igualmente, não procede a tese relacionada à inaplicabilidade da Resolução, pois a presente extinção baseia-se em fato processual posterior ao ajuizamento, a saber: a ausência de citação do executado, bem como o não êxito localização de bens penhoráveis, por período superior a um ano.

Quanto ao argumento de que o Município possui legislação própria definindo valores mínimos para ajuizamento, ressalte-se que a tese fixada no Tema 1184 não atenta contra a

autonomia do ente federado, apenas permite ao judiciário avaliar, à luz do princípio da eficiência, se o interesse de agir está presente em cada caso concreto, de modo que a existência de lei municipal não impede a análise jurisdicional do cabimento da ação executiva, notadamente quando ausente efetiva utilidade processual.

Ademais, não há que se falar em violação ao direito de acesso à justiça ou à prestação jurisdicional. O STF deixou claro que a extinção de execuções de pequeno valor visa evitar o desperdício de recursos públicos em processos com baixíssima efetividade, o que também promove a celeridade e economia processual.

Dessarte, o direito do Município cobrar seus créditos continua preservado por outros meios, como o protesto da certidão de dívida ativa e a inscrição em cadastros de inadimplentes.

Maiores considerações não se fazem necessárias.

E para que não se alegue cerceamento do direito de recorrer, considera-se prequestionada toda matéria constitucional e infraconstitucional discutida, bastando que as questões tenham sido enfrentadas e solucionadas no acórdão, como de fato ocorreu, sendo desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais.

Por derradeiro, atentem-se as partes para o cabimento de embargos declaratórios nas estreitas hipóteses delineadas no artigo 1.022, sob pena de eventual aplicação das multas processuais previstas nos §§ 2º e 3º do artigo 1.026, ambos dispositivos do Código de Processo Civil. Assinale-se que esta medida está em consonância com a atual jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre o tema.

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

BEATRIZ BRAGA
Desembargadora Relatora