

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO
1º NÚCLEO DIGITAL EM SEGUNDO GRAU – EXECUÇÃO FISCAL
APELAÇÃO CÍVEL Nº. 0021929-74.2023.8.19.0068
APELANTE: MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS
APELADO: ROBERTO CARLOS PEREIRA CAMPOS

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. TEMA 1.184 DA REPERCUSSÃO GERAL. RESOLUÇÃO CNJ Nº 547/2024. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta pelo Município de Rio das Ostras contra sentença que extinguiu, sem resolução de mérito, execução fiscal ajuizada em 2023 para cobrança de crédito no valor de R\$ 955,45, por ausência de interesse de agir, com fundamento no Tema 1.184 da repercussão geral e na Resolução CNJ nº 547/2024.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em saber se a execução fiscal de baixo valor pode ser extinta por ausência de interesse de agir, com fundamento no Tema 1.184 da repercussão geral e na Resolução CNJ nº 547/2024, sem prévia intimação da Fazenda Pública para demonstrar circunstâncias que justifiquem o prosseguimento da cobrança e para exercer a faculdade prevista no art. 1º, § 5º, da referida Resolução.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.184, firmou entendimento de que é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor quando ausente interesse processual, diante da necessidade de observância dos princípios da eficiência, economicidade e proporcionalidade,

exigindo-se a demonstração da efetiva necessidade da tutela jurisdicional.

4. A Resolução CNJ nº 547/2024 estabelece que as execuções fiscais inferiores a R\$ 10.000,00 poderão ser extintas quando inexistente movimentação útil e não localizados bens penhoráveis, após oportunizada manifestação da Fazenda Pública. O art. 1º, § 5º, assegura à Fazenda Pública a possibilidade de requerer a não aplicação temporária da hipótese extintiva, por até 90 dias, mediante demonstração de que poderá localizar bens do devedor.

5. A Seção de Direito Público do TJRJ, no IAC nº 0079182-93.2024.8.19.0000, admitiu a intimação do exequente, em qualquer fase do processo, para cumprimento das determinações do Tema 1.184 do STF, facultando a concessão de prazo mínimo de três meses para adoção das providências necessárias ao prosseguimento da execução, sob pena de extinção provisória.

6. A extinção da execução fiscal sem prévia oportunidade de manifestação específica da Fazenda Pública viola o contraditório e a vedação à decisão-surpresa, previstos nos arts. 9º e 10 do CPC, impondo-se a anulação da sentença e o retorno dos autos ao Juízo de origem.

IV. DISPOSITIVO

7. Recurso provido para anular a sentença e determinar o regular prosseguimento da execução fiscal, mediante prévia intimação do Município exequente.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

DESEMBARGADOR MARCUS BASILIO
RELATOR



DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo **MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS** contra a sentença proferida pelo Juízo da Central de Dívida Ativa da Comarca de Rio das Ostras que extinguiu a execução fiscal, sem resolução de mérito, com fundamento no Tema 1.184 de Repercussão Geral.

No essencial, o apelante sustenta a nulidade da sentença que extinguiu a execução fiscal por ausência de interesse de agir, pois não houve prévia intimação da Fazenda Pública. Alega violação aos arts. 9º e 10 do CPC e à diretriz fixada no IAC nº 0079182-93.2024.8.19.0000, que faculta prazo para impulsionamento do feito antes da extinção. Afirmar que a decisão surpresa impediu a demonstração de circunstâncias aptas a justificar o prosseguimento da cobrança, como outras execuções contra o mesmo devedor, protesto da CDA, parcelamento ou satisfação do débito, aplicando-se indevidamente o Tema 1.184/STF e a Resolução CNJ nº 547/2024.

Requer o provimento da apelação para anular a sentença, determinando o retorno dos autos à origem, com prévia intimação do Município e regular processamento do feito.

É o relatório.

Conheço do recurso interposto, porquanto presentes seus pressupostos de admissibilidade

Conforme relatado, a questão relevante refere-se à extinção da execução fiscal de baixo valor por ausência de interesse de agir, nos termos do Tema 1.184 de Repercussão Geral e da Resolução CNJ nº 547/2024.

Inicialmente, transcrevo as teses resultantes do julgamento do Tema 1184 de Repercussão Geral pelo Supremo Tribunal Federal, cujo objeto era a “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”:

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

Uma melhor compreensão da tese pode ser obtida a partir do voto da Relatora Ministra Cármen Lúcia, ressaltando-se que muitas das conclusões expostas no voto foram mais aprofundadas posteriormente durante os debates em plenário:

11. Quanto ao primeiro fundamento, de que haveria desobediência ao princípio da autonomia tributária conferida a cada qual dos entes estatais, tem-se que, com o advento da Lei n. 12.767/2012, **a extinção das execuções fiscais de baixo valor não mais se restringe à legislação de ente federativo diverso do atingido.**

Dispõe-se no parágrafo único do art. 1o. da Lei n. 9.492/1997, alterado pelo art. 25 da Lei n. 12.767/2012: “Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos **sujeitos a protesto** as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.”

Com essa alteração legislativa, que é posterior ao julgamento do Recurso Extraordinário n. 591.033, possibilitou-se **outro instrumento para a satisfação do que era devido** às entidades públicas, suas autarquias e fundações. Logo, **com a possibilidade de se levar a protesto certidões de dívida ativa, a Fazenda Pública de qualquer dos entes federados passou a dispor de outra instrumento para conduzir o devedor a regularizar sua situação fiscal, além do ajuizamento da execução fiscal.** Esse quadro, insista-se, inexistia na data do julgamento daquele Recurso Extraordinário n. 591.033.

12. A matéria passou a ser vislumbrada, então, em outro quadro normativo e com entendimento diferente quanto ao interesse de agir.

A comprovação do interesse processual de se movimentar as instituições judiciais com base na necessidade de atuação do Estado-Juiz passou a figurar como condição para a propositura de execução fiscal, sendo esse dado nuclear para o deslinde da controvérsia.

Havendo interesse e obrigação do ente estatal de dar cobro às dívidas que têm com os contribuintes, também é exato que **o princípio da eficiência administrativa e financeiro impõe que somente possa se valer do caminho que importa onerar o Estado-juiz se outro instrumento para a mesma finalidade inexistir. Menos ainda se legitima a escolha da judicialização quando o custo financeiro e administrativo seja tanto maior quanto o que se tem a receber do devedor.**

[...]

20. O interesse processual vincula-se à necessidade do provimento jurisdicional, quer dizer, a parte deve recorrer-se da tutela jurisdicional apenas quando não existir outra forma de resolver o conflito e satisfazer sua pretensão.

[...]

23. Para análise da viabilidade da instauração de processo judicial de recuperação fiscal é importante **considerar o custo médio unitário de um processo**, por se comprovar inegável desproporção ente o valor a ser recuperado e o

da despesa pública empregada na propositura e na tramitação da execução fiscal.

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), solicitada pelo Conselho Nacional de Justiça, entre novembro de 2009 e fevereiro de 2011, o custo médio total de uma ação de execução fiscal promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) junto à Justiça Federal era de R\$ 5.606,67 e a probabilidade de obter-se a recuperação integral do crédito era de 25,8%.

Logo, somente se justificaria promover ação judicial de execução fiscal caso o valor fosse, então, de aproximadamente R\$ 21.731,45. Em ações com valores inferiores a este, seria improvável que a União recuperasse valor igual ou superior ao custo do processamento judicial.

[...]

Quando se menciona a questão municipal, como se tem na espécie, como é o caso desse recurso e do Tema 1.184 [...] se tem a demonstração de patente desproporção, contrariando-se os princípios da eficiência e da economicidade a que devem reverência os entes estatais e os administradores públicos, a opção primária e direta da judicialização da cobrança. **Valor que sequer atinge um salário mínimo pode custar ao contribuinte brasileiro vinte vezes o que se obteria, se tivesse êxito o ente estatal.**

[...]

25. É **desarrazoado** onerar o Poder Judiciário com o prosseguimento de demandas que cujos objetivos podem ser obtidos por **meios extrajudiciais** de cobrança.

Cotejando-se o interesse de agir, o princípio da eficiência na administração da Justiça e o baixo valor pretendido pela execução fiscal, é de se concluir que a instituição de outro instrumento legal para exigir a Fazenda Pública do adimplemento de dívidas não satisfeitas pelo contribuinte, além da cobrança judicial, impõe revisão da jurisprudência afirmada em 2009 no Recurso Extraordinário n. 591.033 (Tema 109).

26. O advento da Lei 12.767/2012, que permitiu o protesto das certidões de dívidas ativas da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, põe-se como **forma de solução não judicial mais eficiente** para os poderes Executivo e Judiciário, dando cumprimento integral ao princípio da eficiência, sem se excluírem outros meios de atuação na busca do mesmo desiderato.

[...]

27. Anote-se, ainda, **não se comprovar desobediência ao princípio federativo**, por ser inquestionável deter o Município competência legislativa para regulamentar todos

os aspectos relativos aos tributos de sua competência, podendo, inclusive, fixar parâmetros que determinem o valor mínimo passível de ser executado pelo rito da Lei n. 6.830/1980, a qual “dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências”. **A autonomia de cada ente federativo há de ser respeitada. Entretanto, o valor mínimo do débito a justificar a mobilização do aparato judicial deve se mostrar razoável e proporcional, sob pena de subverter o dever constitucional de atendimento ao princípio da eficiência.**

Assim, a extinção da execução fiscal pelo Judiciário, ao fundamento de ausência de interesse processual com base no valor da causa, mesmo que fundamentada em legislação elaborada pelo ente diverso do exequente, por carência de lei municipal que adote critério diverso, representa adoção de interpretação judicial coerente com a solução da equação processual “valor do débito x custo do procedimento executivo”.

A interpretação das normas constitucionais e seu acatamento pelo legislador que editou a Lei n. 12.767/2012 revela consentânea ao princípio da autonomia federativa, sendo de se concluir, portanto, legítima a extinção de execução fiscal de pequeno valor quando não demonstrado o esgotamento de tentativas menos onerosas e proporcionais de cobrança.

Em resumo, portanto, vê-se que o advento da Lei nº 12.767/2012 alterou o panorama normativo ao permitir o protesto das certidões de dívida ativa por todos os entes federativos, de modo que a execução fiscal deixou de constituir o único instrumento de cobrança. Nesse contexto, o interesse de agir passou a exigir a demonstração da efetiva necessidade da tutela jurisdicional, somente se legitimando a judicialização quando inexistentes meios extrajudiciais eficazes para a satisfação do crédito.

Assentou-se, ainda, que os princípios da eficiência, da economicidade e da proporcionalidade impedem a utilização do aparato judicial para a cobrança de débitos de baixo valor quando o custo processual supera ou torna desarrazoada a recuperação do crédito, especialmente

diante da existência de mecanismos extrajudiciais menos onerosos e igualmente aptos à satisfação da dívida.

Concluiu-se, por fim, que a extinção de execuções fiscais de baixo valor, por ausência de interesse processual e diante da não demonstração do esgotamento das vias extrajudiciais, **não afronta a autonomia federativa**. Ao contrário, representa interpretação compatível com a Constituição, preservando a autonomia dos entes federativos sem afastar a exigência de observância dos princípios da eficiência e da razoabilidade na utilização da atividade jurisdicional.

No sentido do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n.º 547/2024, que “Institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo STF”.

Transcrevo algumas das principais disposições da referida Resolução, destacando-se que a quantia de R\$ 10.000,00 foi definida como parâmetro para a caracterização das execuções fiscais de baixo valor:

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**.

§ 1º-A Consideram-se movimentações processuais úteis aquelas previstas no art. 921, § 4º-A, do Código de Processo Civil, tais como a efetiva citação, intimação do

devedor ou constrição de bens penhoráveis. (redação dada pela Resolução n. 689, de 8.7.2026)

§ 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.

[...]

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 n.º 10.522/2002. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

No âmbito deste Tribunal, a Seção de Direito Público instaurou o Incidência de Assunção de Competência n.º 0079182-93.2024.8.19.0000 para dirimir as divergências sobre a aplicação do Tema 1184 de Repercussão Geral. Todavia, após o advento da Resolução do CNJ, o IAC teve seu objeto restrito à interpretação do art. 1º, § 1º, da Res. CNJ n.º 547/2024, sendo proferido o seguinte acórdão:

[...]. Averbese, por oportuno, que o presente IAC não foi instaurado para “interpretar” as diretrizes do Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal, por consequência do caráter vinculante da decisão soberana. Ao curso da tramitação do IAC, houve deliberações do Conselho Nacional de Justiça emanando diretrizes a serem seguidas em acréscimo à Resolução n.º 547. Referida comunicação tornou sem objeto grande parte dos questionamentos aviados neste IAC, remanescendo para decisão apenas a possibilidade, ou não, de se considerar superado o prazo de um ano estabelecido no artigo 1º, § 1º. da Resolução CNJ n.º 547/2024, na hipótese de o juízo da execução intimar previamente o exequente a cumprir as determinações do Tema 1.184 do STF. Neste particular afigura-se viável a resposta positiva porque a extinção do processo executivo nesta perspectiva processual não se confunde com a extinção provocada pelo artigo 921, § 4º-A, do Código de Processo Civil, pois esta hipótese trata de suspensão da execução como fato temporal para contagem de prescrição intercorrente. Já a extinção prevista no Tema 1.184 tem caráter provisório porque nada obsta se proceda ao ajuizamento de nova ação se indicados pelo credor meios idôneos à efetivação da execução. **Assim, é de se admitir a possibilidade de o exequente ser intimado pelo juiz, em qualquer fase do processo, a cumprir as determinações do Tema 1.184 do STF, sob pena de extinção do feito, por falta de interesse processual.**

Razoável fixar-se para o efeito prazo não inferior a 90 (noventa) dias. Acolhimento do Incidente de Assunção de Competência, nos termos do artigo 947, § 4º, do Código de Processo Civil, para dirimir a divergência ocorrida no âmbito das Câmaras de Direito Público deste Tribunal de Justiça quanto à correta aplicação do Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal, complementado pela Resolução nº 547 do Conselho Nacional de Justiça.

[...]

i) ratifica-se a decisão encartada no indexador nº 1.560 para estabelecer que **nenhuma decisão local poderá dissociar-se das disposições dos atos normativos expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça** para cumprimento das decisões temáticas do Supremo Tribunal Federal, nomeadamente as questões objeto das divergências que ensejaram este IAC;

ii) declara-se que **o valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), previsto pelo § 1º do artigo 1º da Resolução CNJ nº 547/2024, não representa o piso para ajuizamento de execuções fiscais, mas sim critério para extinção de executivos fiscais já ajuizados e nos quais se verifiquem, cumulativamente, ausência de movimentação útil há mais de um ano e inexistência de efetiva penhora de bens;**

iii) faculta-se intervenção jurisdicional em qualquer processo de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) que se encontre paralisado por inércia do credor, ainda que em tempo inferior a um ano, facultada concessão de prazo mínimo de três meses, para que o exequente promova a citação ou intimação de devedor para cumprimento das formalidades necessárias à formalização de necessária constrição patrimonial, tudo sob pena de extinção provisória do processo.

iv) voltam a ter tramitação processual normal os processos que ficaram suspensos por força da decisão proferida no indexador nº 1.560, podendo os feitos ser encaminhados a distribuição de uma das Câmaras de Direito Público.

(TJRJ, Incidente de Assunção de Competência 0079182-93.2024.8.19.0000, Rel. Des. Edson Aguiar de Vasconcelos, Seção de Direito Público, j. 28.08.2025)

Em suma, a Seção de Direito Público concluiu que a extinção prevista no Tema não se confunde com a extinção por prescrição intercorrente do art. 921, § 4º-A, do CPC, admitindo-se a intimação do exequente, em qualquer fase do processo, para cumprir as diretrizes do STF, com

prazo mínimo de 90 dias, sob pena de extinção. Fixou-se, ainda, que o limite de R\$ 10.000,00 constitui critério para extinção de execuções fiscais paralisadas, e não piso para seu ajuizamento.

Feitos estes comentários genéricos, fixadas as premissas necessárias ao exame do mérito desta apelação, penso que, no caso concreto, a sentença não está em conformidade com os precedentes vinculantes e com a Resolução do CNJ acima mencionados.

No caso concreto, a presente execução fiscal foi ajuizada em 2023 para a cobrança de crédito no valor de R\$ 955,45, quantia manifestamente inferior ao parâmetro de R\$ 10.000,00 previsto no art. 1º, § 1º, da Resolução CNJ nº 547/2024.

Diante da citação frustrada (AR negativo), o magistrado suspendeu o processo na forma do art. 40 da LEF (fl. 20).

Ato seguinte, o magistrado extinguiu o processo por ausência de interesse de agir. Fundamentou a decisão no baixo valor da execução, na ausência de movimentação útil por mais de 1 ano e na inexistência de bens penhoráveis.

A hipótese, todavia, não se ajusta ao modelo definido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1184 e à regulamentação do CNJ. Com efeito, a extinção da execução fiscal não deve ser determinada sem que antes se oportunize à Fazenda Pública a adoção de providências úteis ao prosseguimento da cobrança. Nessa linha, o art. 1º, § 5º, da Resolução CNJ nº 547/2024 autoriza o ente exequente a requerer, pelo prazo de até 90 dias, o afastamento da

hipótese extintiva, desde que demonstre a possibilidade de localização de bens do devedor.

A mesma orientação foi adotada no Incidente de Assunção de Competência nº 0079182-93.2024.8.19.0000, ao se admitir, nas execuções de valor não superior a R\$ 10.000,00 paralisadas por inércia do credor, a prévia intimação do exequente, por prazo não inferior a 90 dias, para promover a citação do devedor ou indicar meios concretos de constrição patrimonial. Desse modo, tanto a disciplina normativa quanto o precedente qualificado convergem no sentido de que a extinção deve ser precedida da oportunidade de atuação efetiva da Fazenda Pública.

A ausência dessa providência viola o contraditório e a vedação à decisão-surpresa, previstos nos arts. 9º e 10 do CPC, tornando prematura a extinção da execução.

Nesse sentido, diversas decisões deste Tribunal (Apelações 0004405-03.2019.8.19.0069, 0001850-59.2022.8.19.0052 e 0052416-15.2011.8.19.0014).

Assim, impõe-se a anulação da sentença, com o retorno dos autos ao Juízo de origem para prévia intimação do Município exequente e regular prosseguimento do feito.

Pelo exposto, dou provimento ao recurso para anular a sentença e determinar o regular prosseguimento da execução fiscal, na forma do art. 932, V, “b” e “c”, do CPC.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.



DESEMBARGADOR MARCUS BASILIO
RELATOR