



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
NONA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

Agravo de Instrumento nº. 0055472-73.2026.8.19.0000

Agravante : Município de Cachoeiras de Macacu

Agravado : Padaria Helena Leite Ltda.

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR. EXIGÊNCIA DE PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS PRÉVIAS. TEMA Nº. 1.184, DO STF. RESOLUÇÃO CNJ Nº. 547/2024. IAC Nº. 0079182-93.2024.8.19.0000. DECISÃO MANTIDA.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo de instrumento interposto contra decisão que determinou ao exequente, em execução fiscal de valor inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais), a comprovação da adoção de providências administrativas prévias, como tentativa de conciliação, protesto do título, comunicação aos órgãos de proteção ao crédito, averbação da certidão de dívida ativa ou inclusão no Cadin, sob pena de extinção do feito.

2. O agravante sustentou que a decisão criou condicionamento não previsto em lei para o prosseguimento da execução fiscal, alegando afronta à Lei nº. 6.830/80, ao Tema nº. 1.184, do STF, e aos princípios constitucionais da legalidade, separação dos poderes e autonomia municipal.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Há duas questões em discussão: (i) saber se é legítima a exigência de comprovação de providências administrativas prévias para o prosseguimento de execução fiscal de baixo valor; e (ii) saber se a decisão recorrida encontra respaldo nos precedentes vinculantes do STF, do CNJ, e do Tribunal de Justiça.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O STF, no julgamento do Tema nº. 1.184, reconheceu a legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor pela ausência de interesse de agir, condicionando o ajuizamento à prévia tentativa de conciliação ou solução administrativa e ao protesto do título, salvo comprovada ineficácia.

5. A Resolução CNJ nº. 547/2024 e o IAC nº. 0079182-93.2024.8.19.0000, do Tribunal de Justiça, estabeleceram diretrizes para extinção de execuções fiscais de valor inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais), inclusive admitindo a intimação do exequente para adoção das providências do Tema nº. 1.184, do STF, com prazo mínimo de 90 (noventa) dias.

6. A decisão agravada observou os precedentes vinculantes e não inovou na ordem jurídica, limitando-se a exigir o cumprimento de condições processuais fixadas pelo STF e pelo CNJ.

7. A prévia intimação do exequente para adoção das providências exigidas nos precedentes, tal como se deu no caso concreto, atende



aos princípios do contraditório, ampla defesa e não surpresa, conforme arts. 9º e 10, do CPC.

8. Não cabe ao juízo de origem afastar a aplicação dos precedentes vinculantes sob alegação de violação à legalidade, autonomia municipal ou separação dos poderes, o que impõe a manutenção da decisão agravada.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Agravo de instrumento conhecido e desprovido.

Tese de julgamento: "1. É legítima a exigência de comprovação de providências administrativas prévias, nos termos do Tema nº. 1.184, do STF, da Resolução CNJ nº. 547/2024 e do IAC nº. 0079182-93.2024.8.19.0000, para o prosseguimento de execução fiscal de baixo valor. 2. A decisão que determina a intimação do exequente para adoção dessas providências deve ser mantida, por observar precedentes vinculantes e garantir o contraditório e a ampla defesa".

Dispositivos relevantes citados: CF/1988; CPC, arts. 9º, 10 e 932, V, "b" e "c"; Lei nº. 6.830/1980; Resolução CNJ nº. 547/2024.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE nº. 1.355.208 (Tema nº. 1.184); STF, RE 591.033 (Tema nº. 109); TJ/RJ, IAC nº. 0079182-93.2024.8.19.0000.

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto contra decisão proferida pelo Juízo da Central da Dívida Ativa da Comarca de Cachoeiras de Macacu, que determinou ao agravante que adotasse uma série de medidas. A decisão agravada foi proferida nos seguintes termos:

"Trata-se de execução fiscal cujo valor de cobrança é inferior a R\$ 10.000,00. A presente execução não comporta as condições da ação estabelecidas pelo STF no julgamento do Tema 1184 e, concretizados na Resolução nº 547 do CNJ. No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro estabeleceu, no julgamento do IAC nº 08 (0079182-93.20024.8.19.0000) a desnecessidade de se aguardar o prazo de paralisação do processo superior a um ano, desde que o exequente seja intimado, com prazo mínimo de 90 dias, para que regularize a execução fiscal ao que restou definido no item 2 do Tema 1184/STF e Resolução nº 547/CNJ, que lhe explicitou o alcance. Assim, pelo presente, DETERMINO A INTIMAÇÃO DO EXEQUENTE para que, no prazo de 90 dias (úteis), comprove nos autos: 1- a tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa de cobrança; e 2- o protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida; ou 3- 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; ou 4 - existência de averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgão de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora; ou 5- inclusão do crédito inscrito em dívida ativa no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin)".

Em suas razões recursais, o agravante sustentou que a decisão recorrida teria criado condicionamento não previsto em lei para o prosseguimento da execução fiscal, ao exigir do ente público a comprovação de providências administrativas prévias, como tentativa de conciliação, protesto do título ou averbação da certidão de dívida ativa. Argumentou que tal exigência não encontraria respaldo na Lei nº. 6.830/80, que disciplina a execução fiscal, nem no Tema nº. 1.184, do STF, o qual não teria estabelecido condição de procedibilidade obrigatória para a propositura ou continuidade da execução de créditos tributários de pequeno valor. Alegou que a imposição judicial de tais medidas representaria indevida ingerência sobre a autonomia administrativa e financeira do ente municipal, violando os princípios constitucionais da legalidade, da separação dos poderes e da autonomia municipal. Defendeu que a decisão agravada poderia comprometer a arrecadação municipal, inviabilizando o prosseguimento de execuções fiscais de créditos de baixo valor e incentivando a inadimplência, em prejuízo do interesse público. Sustentou, ainda, que a Resolução nº. 547, do CNJ, teria natureza meramente administrativa e orientativa, não podendo inovar na ordem jurídica a ponto de criar requisitos não previstos em lei. Requereu, assim, a concessão de efeito suspensivo para afastar imediatamente a obrigatoriedade de cumprimento das medidas administrativas impostas, o provimento do recurso para reformar a decisão agravada e determinar o regular prosseguimento da execução fiscal, independentemente da comprovação das providências administrativas.

Relatei. Decido, pois.

O recurso é tempestivo e a Fazenda Municipal está dispensada do preparo recursal, nos termos do inciso IX, do art. 17, da Lei Estadual nº. 3.350/99.

Ademais, conquanto o despacho contra o qual se volta o presente recurso tão somente determinou fosse comprovada a adoção das medidas a que se referem o Tema nº. 1.184, do Supremo Tribunal Federal (STF), e a Resolução CNJ nº. 547/2024, mas tendo em conta que essas medidas, em realidade, visam a demonstrar o preenchimento de condição da ação – o interesse de agir – é forçoso reconhecer que há carga decisória no provimento jurisdicional recorrido, de sorte que o recurso é admissível.

Assim, preenchidos todos os requisitos de admissibilidade, o agravo deve ser conhecido.

O recurso comporta julgamento monocrático, na forma do art. 932, inciso IV, “b” e “c” do Código de Processo Civil (CPC).

De início, cumpre salientar que quando do julgamentodo RE nº. 591.033-4/SP (Tema nº. 109), em sede de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela impossibilidade de vedar aos entes municipais a execução de créditos de pequeno valor. Confira-se:

“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 nº 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. 6. Sentença de extinção anulada. 7. Orientação a ser aplicada aos recursos idênticos, conforme o disposto no art. 543-B, § 3º, do CPC. (RE 591033, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 17/11/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-038 DIVULG 24-02-2011 PUBLIC 25-02-2011 EMENT VOL-02471-01 PP-00175 RTJ VOL-00228-01 PP-00652)”.

Não obstante, por ocasião do julgamento do RE nº. 1.355.208 (Tema nº. 1.184), também em sede de repercussão geral, a Suprema Corte mudou seu posicionamento e firmou 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”. (grifei).

Diante deste julgamento, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução CNJ nº. 547/2024, para instituir medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, reconhecendo a possibilidade de extinção da execução fiscal de pequeno valor em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizado bens penhoráveis. Contudo, a Fazenda Pública poderá requerer que o feito não seja extinto no prazo de até 90 (noventa) dias, caso demonstre a existência de bens do devedor.

A referida Resolução do CNJ assim dispõe:

“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. (sem grifos no original)”.

Deste modo, admite-se que sejam extintas as execuções fiscais de valores inferiores a R\$10.000,00 (dez mil reais) quando não haja movimentação útil do processo por mais de 01 (um) ano, sem citação do executado ou, ainda que ele tenha sido citado, quando não tenham sido localizados bens penhoráveis.

Não obstante se possa admitir que a paralisação da execução fiscal por prazo superior a um ano não constitua requisito obrigatório para a extinção do processo, nos termos do Tema nº. 1.184, do STF, esta Corte de Justiça, ao julgar o Incidente de Assunção de Competência (IAC) nº. 0079182- 93.2024.8.19.0000, consolidou o seguinte entendimento:

*“INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA COMPOR DIVERGÊNCIA ENTRE CÂMARAS DO TRIBUNAL – ART. 947, § 4º, do CPC – APELAÇÃO CÍVEL – DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL – EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO FISCAL – TEMA 1.184 DO STF E RESOLUÇÃO 547/2024 DO CNJ – DIVERGÊNCIA EQUACIONADA, ESTABELECEENDO-SE DIRETRIZES VINCULANTES. (...) 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 nº 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 nº 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”.***

(IAC 0079182-96.2024.8.19.0000, Rel. Des. EDSON AGUIAR DE VASCONCELOS - Julgamento: 28/08/2025 - Publicado 02/09/2025 - SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO).

Por ocasião do mencionado julgamento, restou definido que:

*“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” (sem grifos no original).

Dessa forma, o julgado supracitado estabeleceu que o prazo de um ano fixado no art. 1º, § 1º, da Resolução CNJ nº. 547/2024, pode ser superado na hipótese de o juízo da execução intimar previamente o exequente a cumprir as determinações do Tema nº. 1.184, do STF, o que é justamente o caso dos autos originários.

Na hipótese destes autos, o valor do débito executado pelo Município exequente efetivamente se enquadra na definição de baixo valor adotada no art. 1º, §1º, da Resolução CNJ nº. 547/2024. Outrossim, a execução fiscal tramita desde 2015, sem citação válida ou penhora, sendo certo que, nesse período, permaneceu paralisado por prazo superior a um ano.

Percebe-se, assim, que a decisão recorrida está respaldada por precedentes de caráter vinculante, ou seja, o Tema nº. 1.184, do STF, e o IAC nº. 0079182- 93.2024.8.19.0000, tendo observado, ademais, a Resolução CNJ nº. 547/2024. De outro giro, o agravante não apresentou qualquer elemento distintivo, apto a afastar a incidência dos referidos precedentes no caso concreto.

Importante salientar que tais precedentes são de observância obrigatória, de sorte que não cabe, nesta sede, questionar se esse entendimento viola o princípio da legalidade, à autonomia municipal ou da Separação entre os Poderes. Esse Juízo de valor foi realizado pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº. 1.355.208, e pela Seção de Direito Público deste Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do Incidente de Assunção de Competência nº. 0079182- 93.2024.8.19.0000.

Em realidade, a prévia intimação do exequente para que adote determinadas providências, com vistas a justificar a continuidade da execução fiscal, é

medida que atende aos princípios da ampla defesa, do contraditório e da não surpresa e que dá cumprimento ao que determinam os arts. 9º e 10, do Código de Processo Civil.

Por todas essas razões, não há outra conclusão possível senão a de que a decisão recorrida foi corretamente lançada e deve, pois, ser mantida.

Por ser assim, **CONHEÇO** do Agravo de Instrumento e a ele **NEGO PROVIMENTO**, com fundamento no art. art. 932, inciso IV, “b” e “c”, do CPC, do Tema 1.184, do STF e do IAC nº. 0079182- 93.2024.8.19.0000, deste Tribunal de Justiça.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

Márcio Quintes Gonçalves
Desembargador Relator