



APELAÇÃO CÍVEL Nº 0023923-17.2023.8.19.0011

APELANTE: MUNICÍPIO DE CABO FRIO

**APELADO: ORLA DE BÚZIOS EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS
LTDA**

RELATOR: DES. FERNANDO VIANA

APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. VALOR ÍNFIIMO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DO FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. TEMA 1184 DO STF. VALOR HISTÓRICO DA DÍVIDA QUE ULTRAPASSA O LIMITE DE R\$ 10.000,00 FIXADO NA RESOLUÇÃO CNJ Nº 547/2024. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Execução fiscal proposta pelo Município de Cabo Frio para cobrança dos créditos constantes na CDA. Reconhecimento do valor ínfimo da dívida. Sentença de extinção do feito sem resolução de mérito. Apelo do ente municipal.

2. Na definição de valor ínfimo do débito tributário, prevalece o montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) estabelecido como parâmetro pelo CNJ na Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, que conferiu eficácia às teses elencadas no Tema 1.184 do STF.

3. No confronto entre leis locais que estabelecem valores inferiores para propositura da execução fiscal ou para desistência da ação já em curso, prevalece o parâmetro fixado pelo CNJ. Ausência de afronta aos princípios do interesse público e da indisponibilidade do crédito tributário.

4. Movimentação da máquina judiciária para perseguir a satisfação de créditos de pequenos valores. Violação aos princípios da proporcionalidade e da duração razoável do processo.

5. Incidente de assunção de competência (Proc. 0079182-93.2024.8.19.0000) julgado pela Seção de Direito Público desta Corte, que reafirmou a necessidade de observância dos atos normativos



expedidos pelo Conselho Nacional de Justiça para cumprimento das decisões temáticas do Supremo Tribunal Federal. Efeito vinculativo para os demais órgãos fracionários do Poder Judiciário. Art. 947, § 3º do CPC.

6. As disposições previstas no Tema 1184 do STF e na Resolução CNJ nº 547/2024 possuem aplicabilidade imediata e são de conhecimento dos entes federativos, que devem observar o seu regular cumprimento, seja quanto às ações em curso, seja quanto àquelas que serão propostas.

7. Valor histórico da dívida superior ao limite definido como ínfimo, afastando-se a incidência do art. 1º, § 2º da Resolução CNJ nº 547/2024. Anulação da sentença.

8. PROVIMENTO DO RECURSO.

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de execução fiscal proposta pelo Município de Cabo Frio em que o Juízo *a quo* considerou o valor ínfimo da dívida e extinguiu o processo sem resolução de mérito, na forma do art. 485, inc. VI, do CPC, com fundamento no Tema 1184 do STF e na Resolução 547/2024 do CNJ.

Apelo do ente municipal, alegando, em síntese, que o magistrado de primeiro grau, ao extinguir a ação executória, desconsiderou o valor histórico do crédito exequendo, que seria superior ao teto de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) estabelecido pelo art. 1º, §2º da Resolução CNJ nº 547/2024, o que afastaria a aplicação do Tema 1184 do STF e da Resolução CNJ nº 547/2024 ao caso concreto, razão pela qual pugna pelo provimento do presente recurso para que seja determinado o prosseguimento do feito executivo.



Sem contrarrazões, eis que, embora citada, a parte contrária não possui advogado constituído nos autos.

Relatados, decido.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

A presente apelação comporta julgamento monocrático, segundo o previsto no artigo 932, inciso V, alínea b, do Código de Processo Civil, o qual estabelece que incumbe ao Relator dar provimento ao recurso se a decisão recorrida for contrária a acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça em julgamento de recursos repetitivos

Cinge-se a controvérsia quanto à regularidade da extinção do processo executivo fiscal com fundamento na ausência de interesse de agir, que no entender do apelante estaria intacto.

Pois bem. A extinção de processo executivo fiscal, por falta de interesse de agir do exequente, tem lastro na tese firmada no Tema 1.184 do STF e na Resolução nº 547 editada pelo CNJ.

É que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 1355208/SC, decidiu pela possibilidade da extinção da execução fiscal de baixo valor, quando verificada a falta de interesse de agir, caracterizada pelo não exaurimento de medidas extrajudiciais e administrativas mais eficientes e menos onerosas, capazes de viabilizar a cobrança da dívida. Confira-se:

“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. 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”. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.355.208 SANTA CATARINA- RELATORA MIN. CÁRMEN LÚCIA DJE divulgado em 01/04/2024, publicado em 02/04/2024.”





O precedente acima deu origem ao Tema 1.184, fixando-se as seguintes Teses em regime de repercussão geral:

“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”.

Esse entendimento foi endossado pelo Conselho Nacional de Justiça com a edição da Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, instituindo medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes na esfera judicial e, ao mesmo tempo, preenchendo a lacuna quanto ao critério objetivo de valores considerados de pequena monta. Vejamos:

“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.

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, de 19 de julho de 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, de 19 de julho de 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.

Art. 4º. Os cartórios de notas e de registro de imóveis deverão comunicar às respectivas Prefeituras, em periodicidade não superior a 60 (sessenta) dias, todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de permitir a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais.

Art. 5º. Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.”

A aplicação desse entendimento pelos Juízos Fazendários resultou na prolação de milhares de sentenças de extinção do feito e, conseqüentemente, multiplicaram-se os recursos sobre o tema. A partir daí, verificou-se dissenso de julgamento nas Câmaras de Direito Público e, para pacificar a divergência, em 24/09/2024, foi instaurado pela Seção de Direito Público o respectivo incidente de assunção de competência (Proc. 0079182-93.2024.8.19.0000), onde identificaram-se duas vertentes decisórias:

a) uma de natureza anulatória, baseada em erro de procedimento resultante de inobservância do prazo mínimo de um ano previsto na Resolução 547/2024 do CNJ;



b) outra que considera correta a decisão extintiva porque não observadas pelo exequente as condicionantes estabelecidas pela decisão do Supremo Tribunal Federal.

Em 24/10/2024, o incidente foi admitido com a determinação de suspensão das execuções fiscais de valor ínfimo. Confira-se:

“...suspensão de todos os processos de execução, de valor não superior a R\$10.000,00, que tramitem nos órgãos judiciários de primeira instância, ressalvados aqueles que já estejam em fase de constrição de bens para efeito de penhora, devendo retornar aos juízos de origem os processos remetidos à segunda instância, mas ainda não distribuídos”.

Também foram fixadas as seguintes questões de direito, com vistas a vincular todos os juízes e órgãos fracionários:

- 1) o protesto do título executivo é a primeira providência extrajudicial a ser adotada pelo exequente, constituindo pressuposto processual necessário ao ajuizamento da execução?***
- 2) em processo em tramitação, é possível ao juiz da execução estipular prazo ao exequente de ações fiscais de valor não superior a R\$10.000,00, para adoção de providências previstas no item 3 do Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal (tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa e/ou protesto do título), sob pena de extinção do processo por falta de interesse de agir?***
- 3) em caso positivo, poderá o juiz determinar que o exequente indique medidas concretas que pretenda adotar, em prazo não superior a um ano, vedada proposta abstrata de benefício fiscal resultante de lei municipal?***



4) é possível considerar-se 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 1184 do STF?

5) é possível vedar indicação de imóvel descrito em CDA como bem passível de penhora, ao simples argumento de se tratar de dívida imobiliária em que a obrigação é de natureza “propter rem”?

No curso daquele incidente, foi informado pelo CNJ três alterações na Resolução CNJ nº 547 de 22/02/2024, e o Desembargador Relator entendeu por superados os questionamentos dos itens 1,2,3 e 5, restando apenas a análise do item 4: *se é possível considerar-se 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 1184 do STF.*

Também foram ampliados os espectros cognitivos do incidente para dividir as controvérsias em duas fases procedimentais: uma relacionada ao pré-ajuizamento de execuções fiscais, e a outra referente aos processos que se encontram em tramitação. O julgamento, ocorrido em 28/08/2025, oferece o balizamento vinculativo aos demais órgãos fracionários desta Corte.

Sintetizando as diretrizes vinculantes fixadas pela Seção de Direito Público, são as seguintes:

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;

O Valor de R\$10.000,00 (dez mil reais) 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;

O exequente deverá informar o número do CPF ou CNPJ da parte executada e comprovar, por informação ou certidão de competente Cartório de Registro de Imóveis, que eventual imóvel indicado a penhora se encontra registrado em nome do devedor constante da CDA, sendo ainda recomendável a consulta do cadastro de nascimento e óbito existente na Corregedoria Geral da Justiça;

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;

No caso das execuções fiscais já ajuizadas, de valor histórico inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais), que se encontrem paralisadas há mais de um ano, sem que o credor tenha adotado providências adequadas para citação do devedor ou para efetivação de constrição de bens penhoráveis, os respectivos autos processuais poderão ser relacionados em lista para extinção por falta de interesse de agir, autorizado proferimento de decisão única pelos juízos fazendários, sem prejuízo de novo ajuizamento posterior, desde que observados os requisitos estabelecidos na Resolução CNJ nº 547 de 22/02/2024 e não completado o prazo prescricional.





Com efeito, a decisão colegiada da Seção de Direito Público deixou claro que o IAC não foi instaurado para “interpretar” diretrizes do Tema 1.184 expedido pelo STF, diante da absoluta impossibilidade de fazê-lo por instância judiciária inferior e do caráter vinculante da decisão emanada pela Suprema Corte.

Foi identificado, no curso do incidente, que a principal resistência à efetivação do Tema 1184 do STF radica no temor de perda de receita por pequenos municípios e na falta de recursos para implementar as medidas de protesto do título executivo previstas na Resolução CNJ nº 547/2024.

Não obstante, essas argumentações foram afastadas, ratificando que a Resolução 547 do CNJ apenas conferiu eficácia às teses elencadas no Tema 1184 do STF, e reafirmou-se que a movimentação da máquina judiciária para perseguir a satisfação de créditos de pequenos valores afronta os princípios da proporcionalidade e da duração razoável do processo.

Fincadas tais premissas, verifica-se que o ente municipal ajuizou, em outubro de 2023, execução fiscal em face de Orla de Búzios Empreendimentos Imobiliários LTDA pretendendo a satisfação de crédito tributário de IPTU referente aos exercícios de 2019 a 2022, no valor histórico de R\$ 10.992,80 (dez mil novecentos e noventa e dois reais e oitenta centavos), conforme se depreende da CDA que instrui a inicial.

Conforme relatado, a regra firmada pelo Conselho Nacional de Justiça, amparada no Tema 1184 do STF, autoriza a extinção das ações executórias por ausência de interesse de agir apenas nos casos em que a dívida seja inferior ao montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), de modo que, nos casos em que o valor histórico ultrapassar o referido patamar, o magistrado não estaria autorizado a extinguir os feitos executórios.



Nesse sentido, diante da inobservância do valor de piso previsto no art. 1º, § 2º da Resolução CNJ n.º 547/2024, o desacerto da extinção da execução fiscal por esse motivo se mostra evidente.

Assim, outra não pode ser a conclusão senão a necessidade de provimento do presente recurso de apelação para anular a sentença e possibilitar o prosseguimento da execução fiscal.

Ante o exposto, com fulcro no artigo 932, inciso V, alínea b, do Código de Processo Civil, **DOU PROVIMENTO** ao recurso, para anular a sentença e determinar o prosseguimento da execução fiscal.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

FERNANDO VIANA
Desembargador Relator

