



APELAÇÃO Nº 0008009-83.2023.8.19.0213

Apelante: **MUNICÍPIO DE MESQUITA**

Apelada: **DAIANE DE PAIVA DIAS PRADO**

Origem: **Central de Dívida Ativa da Comarca de Mesquita**

APELAÇÃO. Direito processual civil e tributário. Execução fiscal. Município de Mesquita. Cobrança relativa a crédito tributário dos exercícios de 2021-2022. Ajuizamento da ação em dezembro de 2023. Valor inferior a R\$ 10.000,00. Extinção do processo, sem resolução do mérito, na forma do art. 485, VI, do CPC, com fundamento no Tema 1.184, do STF, com repercussão geral e na Resolução do CNJ nº 547/2024. Tema vinculante que considera faltar interesse de agir para a execução fiscal quando não houver: 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. Concessão de prazo de dez dias para o exequente comprovar o interesse na forma determinada pelo Supremo Tribunal Federal. COMPATIBILIZAÇÃO HERMENÊUTICA: o tema vinculante 1.184, do Supremo Tribunal Federal, com repercussão geral reconhecida em 26.11.2021, é fonte legítima para indicar as providências que deveriam ter sido previamente adotadas pelo exequente para demonstrar o interesse de agir para o ajuizamento da execução fiscal. As normas que emanam da Resolução nº 547/2024, do Conselho Nacional de Justiça devem ser interpretadas em conformidade com o Tema Vinculante nº 1.184 e a ele se submetem. Interpretação harmônica conduz à imediata necessidade de comprovação do interesse de agir para a execução fiscal, independentemente do tempo de tramitação das ações de execução fiscal porque, conforme se extrai do julgamento que originou o texto do tema vinculante, o arcabouço normativo brasileiro já previa a necessidade de efetiva cobrança administrativa da dívida ativa antes da propositura da ação judicial e desde a vigência da Lei nº 12.767, de 2012 existe a possibilidade de protesto das certidões da dívida ativa. A efetiva cobrança das dívidas ativas é dever que se extrai do princípio constitucional da eficiência administrativa. As condições definidas no artigo 1º, da Resolução CNJ 547/2024 devem ser aplicadas às hipóteses em que, mesmo comprovado o interesse de agir, nos termos do Tema nº 1.184, do STF, não houve movimentação útil da ação executiva, cabendo, inclusive a suspensão do processo por até 90 dias para a localização de bens do devedor. O artigo 2º, da Resolução CNJ 547/2024 não pode gerar normas incompatíveis com a decisão judicial do Supremo Tribunal Federal que originou o Tema





vinculante nº 1.184. Processo extinto pela ausência do interesse de agir. APELO DESPROVIDO.

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de execução fiscal aforada pelo Município de Mesquita, aos 19/12/2023, objetivando a cobrança de crédito tributário de 2021-2022, no valor total de R\$ 1.659,30.

O feito foi julgado extinto, sem julgamento do mérito, na forma do art. 485, VI, do CPC, em atenção à tese jurídica fixada pelo STF, no julgamento do RE nº 1.355.208/SC, Tema 1.184, à Resolução nº 547/2024, do CNJ, e à observância do princípio da eficiência administrativa, considerando que a execução fiscal possui valor inferior a R\$ 10.000,00, em que não foi localizado o devedor ou bem penhorável, não tendo o autor se manifestado, resultando manifesta a falta de interesse de agir do exequente. O Juízo determinou o cancelamento de eventual penhora outrora realizada, expedindo-se o mandado de levantamento a favor do executado, se for o caso. Sem custas, ante a isenção legal (fls. 27-28).

O recurso de apelação, tempestivo e isento de preparo, almeja a invalidação do julgado porque: **(a)** inobservou os §§ 2º e 5º, do art. 1º, da Resolução CNJ nº 547/2024, bem como do art. 9º do CPC; **(b)** o § 5º, do art. 1º, da aludida Resolução garante à Fazenda Pública o direito de não aplicação do piso de R\$ 10.000,00, previsto no § 1º, caso demonstre, dentro do prazo de noventa dias, ser possível localizar bens do devedor; **(c)** o Juízo de primeiro grau decidiu pela aplicação da disposição infralegal sem a prévia oitiva da Municipalidade, contrariando o disposto no art. 9º, *caput*, do CPC; **(d)** o § 2º, do art. 1º, da Resolução CNJ nº 547/2024, estatui que o valor de R\$ 10.000,00, previsto no § 1º, será aferido no caso concreto, mediante a soma dos valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado; **(e)** não teceu qualquer consideração acerca de outras execuções movidas em face do mesmo executado, não se desincumbindo do ônus argumentativo que lhe é cometido; **(f)** antes de proferir a sentença, o Juízo intimou a Municipalidade para “comprovar que procedeu à prévia tentativa de conciliação, à adoção de solução administrativa ou ao protesto, em dez dias, sob pena de se reputar inexistente o interesse de agir”; a sentença extintiva lançou mão de fundamento diverso (valor da causa inferior a R\$ 10 mil), não debatido previamente com as partes, o que, igualmente, viola a regra do art. 9º do CPC, que veda a prolação de decisão surpresa; **(g)** o Município conta com lei geral de parcelamento e de transação tributária, de modo a cumprir a exigência do art. 2º, *caput* e § 3º, da Resolução CNJ nº 547/2024; o art. 292, da Lei Complementar Municipal 17/2014 (Código Tributário Municipal), prevê o parcelamento dos créditos inscritos em dívida



ativa e o art. 166 da Lei Complementar nº 36/2021 consagra a hipótese de transação tributária; **(h)** nos termos do § 5º, do art. 1º, da Resolução CNJ nº. 547/2024, a Municipalidade indica o imóvel descrito na CDA (sobre o qual recai a exação) como bem passível de penhora, dado que, em se tratando de dívida imobiliária, a obrigação é de natureza *propter rem* (fls. 31-38).

Sem contrarrazões.

É o relatório. Passo a decidir.

Não assiste razão ao recorrente.

Compulsando os autos, constata-se que, de fato, a execução fiscal em exame objetiva a cobrança de débito tributário inferior ao limite de R\$ 10.000,00, estabelecido pela Resolução CNJ nº 547/2024, em cumprimento do Tema Repetitivo 1.184 do STF, restando averiguar se são exigíveis os requisitos para a extinção da execução fiscal de baixo valor incluídos pelo CNJ.

A expressão monetária que consta da citada resolução está compatível com o valor mínimo inicial definido pela Procuradoria da Fazenda Nacional e que foi majorado, através da PORTARIA MF Nº 75, DE 22 DE MARÇO DE 2012, para vinte mil reais.

Entretanto, o STF optou em não fixar o valor mínimo, deixando o encargo para o Conselho Nacional de Justiça, que optou pelo valor originário de dez mil reais.

A exigência de comprovação do interesse de agir para o ajuizamento das execuções fiscais também não é novidade no Direito brasileiro.

Os credores dispuseram de longo tempo para a opção por meios mais modernos e eficientes para a recuperação dos seus créditos, mas optaram em manter o sistema arcaico de simples ajuizamento de ações executivas fiscais, sem a adoção das medidas que demonstrassem o efetivo interesse de agir e, principalmente, de recuperar os créditos representados pelas certidões das dívidas ativas. Ao longo dos anos as execuções fiscais foram ajuizadas simplesmente para cumprimento de determinações dos Tribunais de Contas, sem que medidas administrativas fossem implementadas para a cobrança. Deflagradas as ações executivas os processos, apesar das determinações judiciais de citação e penhora, **conforme se constata neste processo na decisão de fls. 6**, permaneciam aguardando indefinidamente as providências dos credores.

Mirando esse estado de coisas inconstitucionais, posto ser a

eficiência administrativa um dos comandos que se extrai do artigo 37 da CRFB, várias leis e orientações foram editadas para assegurar que os créditos representados pelas certidões de dívidas ativas deveriam ser verdadeiramente cobrados.

Destaco, além das autorizações para negociação e securitização dos créditos e da mediação e conciliação administrativa, a autorização legal para o protesto das certidões de dívidas ativas.

A Lei nº 9.492/1997, que cuida do Protesto, foi alterada em 2012 para a inclusão dos títulos que autorizam a execução fiscal:

Art. 1º Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

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.
(Incluído pela Lei nº 12.767, de 2012)

Inexiste qualquer inovação ou violação de regra de não-surpresa quando o Supremo Tribunal Federal, após os fundamentados votos de seus Ministros, conclui pela edição de um tema vinculante para dinamizar a recuperação dos créditos representados por CDAs.

O Tema repetitivo nº 1.184, do STF foi lavrado nos seguintes termos, ficando claro nos embargos de declaração seus efeitos **“ex tunc”**.

"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". Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 19.12.2023.

Em embargos de declaração o STF decidiu:

O Tribunal, por unanimidade, acolheu os embargos de declaração, sem atribuição de efeitos infringentes, apenas para esclarecer que a tese de repercussão geral fixada na espécie aplica-se somente aos casos de

execução fiscal de baixo valor, nos exatos limites do Tema 1.184, **incidindo também sobre as execuções fiscais suspensas em razão do julgamento desse tema pelo Supremo Tribunal Federal**, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 12.4.2024 a 19.4.2024.

Com efeito, o art. 1º da Resolução CNJ 547/2024, dispõe que:

“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.**” (grifei)*

As condições definidas no artigo 1º, da Resolução CNJ nº 547/2024 devem ser aplicadas às hipóteses em que, mesmo comprovado o interesse de agir, nos termos do Tema nº 1.184, do STF, não houve movimentação útil da ação executiva, cabendo, inclusive a suspensão do processo por até 90 dias para a localização de bens do devedor. O artigo 2º, da Resolução CNJ 547/2024 não pode gerar normas incompatíveis com a decisão judicial do Supremo Tribunal Federal, que originou o Tema vinculante nº 1.184.

A execução de que trata o recurso foi ajuizada aos 19/12/2023, ou seja, há mais de um ano, a atrair a incidência do Tema 1.184, do STF, haja vista que em se tratando de tema vinculante sobre matéria processual sua aplicação é imediata. Tal questão foi abordada em primeiro grau de jurisdição e foi concedido prazo para que o exequente comprovasse o interesse de agir. A exigência não foi cumprida e houve a insurgência recursal.



Na decisão de fls. 9, o juízo concedeu o prazo de dez dias para o Município apelante comprovar aquilo que o ordenamento jurídico brasileiro já exigia, há muitos anos, como demonstração do interesse para o ajuizamento das execuções fiscais.

O apelante não comprovou seu interesse de agir, não indicou meios para citação ou penhora e rebelou-se contra a ordem judicial. Ao invés de adotar medidas para receber o crédito tributário, o apelante deflagra verdadeira batalha judicial contra a orientação vinculante do Supremo Tribunal Federal.

Não está configurada a violação dos princípios da ampla defesa, do acesso à justiça e da não surpresa. Não há que se falar em ampla defesa quando o exequente é que não cumpriu o devido processo legal, comprovando o interesse de agir. O acesso à Justiça está sendo preservado para que não se gaste mais recursos públicos no ajuizamento de ações judiciais sem probabilidade de êxito, deixando de envidar esforços para a efetiva recuperação de créditos viáveis. Não houve surpresa para o exequente porque todas as medidas consideradas como comprobatórias do interesse de agir estão previstas há muitos anos no ordenamento jurídico nacional. A mais recente, o protesto das certidões de dívidas ativas, é de 2012. A afetação do tema repetitivo 1.184 ocorreu em 26 /11/2021. Portanto, nenhuma surpresa houve. O apelante poderia ter adotado, há muito tempo, todas as medidas que constam como comprobatórias do interesse de agir.

Por estas razões, nego provimento ao recurso, nos termos do art. 932, V, “b”, do CPC.

Rio de Janeiro, 28 de julho de 2025.

CLÁUDIO DELL'ORTO
DESEMBARGADOR RELATOR