

EXECUÇÕES FISCAIS DE PEQUENO VALOR: TEMA N.º 1.184 DO STF E A RESOLUÇÃO N.º 547 DO CNJ E SUA APLICAÇÃO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ***SMALL VALUE TAX CLAIM LAWSUITS: STF'S 1.184 THEME AND CNJ'S 547 RESOLUTION AND IT'S APPLICATION BY PARANÁ'S STATE COURT OF JUSTICE***

Eduarda Aparecida Alves Lopes ¹
Izabela Spezzia ²

RESUMO

O presente trabalho é voltado ao Tema n.º 1.184 do Supremo Tribunal Federal (STF) e da Resolução n.º 547 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tratam da extinção de execuções fiscais de pequeno valor, e sua aplicação pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR). O estudo foi realizado utilizando o método hipotético-dedutivo e a técnica da pesquisa bibliográfica e documental na legislação e demais normativas sobre o assunto. Também foi analisada a jurisprudência do TJPR sobre a matéria a partir da publicação da Resolução. Foi possível perceber que o tema é objeto de estudos pelo CNJ desde 2010. Todavia, apenas em 2024 sobrevieram diretivas neste sentido em 2024 em âmbito nacional, por meio das normativas que dão nome ao presente trabalho. O TJPR passou a aplicá-las, reafirmando os textos e sanando eventuais dúvidas, até a publicação do Ofício-Circular n.º 58/2024 da DCJ-DMAP em 14 de agosto de 2024. O documento tinha como objetivo uniformizar a jurisprudência sobre o assunto, fazendo-o por meio de diversos enunciados. Alguns simplesmente reforçavam o texto normativo, enquanto outros enunciavam o entendimento do TJPR sobre alguma particularidade correlata. Foi possível concluir que o Tema n.º 1.184 do STF e a Resolução n.º 547 do CNJ sobrevieram após o órgão dispender atenção ao assunto por mais de uma década e, apesar das críticas a sua legitimidade, foram objeto de ampla aplicação e regulação pelo TJPR, que se preocupou com a uniformização da jurisprudência sobre o assunto e parece ter sido bem-sucedido nesta tarefa.

Palavras-chave: execução fiscal; pequeno valor; resolução 547 do CNJ; tema 1.184 do STF.

ABSTRACT

This study focuses on Theme No. 1.184 of the Federal Supreme Court (STF) and Resolution No. 547 of the National Council of Justice (CNJ), which regulates the extinction of small-value tax enforcement lawsuits, and its application by Paraná State Court of Justice (TJPR). The paper was carried out using the hypothetical-deductive method and the technique of bibliographical and documentary research into legislation and other

¹ Graduada em direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Francisco Beltrão/PR. Pós-graduada em direito de família e sucessões e pós-graduanda em direito civil e empresarial pela Damásio Educacional/IBMEC. E-mail: eduarda.a.alves.lopes@gmail.com

² Graduada em direito pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), campus de Francisco Beltrão/PR. E-mail: izaspezzia@gmail.com

regulations on the subject. TJPR's jurisprudence on the matter, since the Resolution was published, was also analyzed. It was possible to see that the subject has been studied by CNJ since 2010. However, it was only in 2024 that directives about it emerged at a national level, through the regulations that give this work its name. TJPR began to apply them, reaffirming the texts and clarifying any doubts, until the Circular Letter No. 58/2024 of the DCJ-DMAP was published on August 14th, 2024. The document aimed to standardize case law on the subject, and did so through various statements. Some simply reinforced the texts, while others set out the TJPR's understanding of some related particularity. It was possible to conclude that STF Theme No. 1.184 and CNJ Resolution No. 547 came about after the body had been paying attention to the subject for more than a decade and, despite criticism of their legitimacy, were widely applied and regulated by the TJPR, which was concerned with standardizing case law on the subject and seems to have succeeded in this task.

Keywords: CNJ's 547 resolution; small value; STF's 1.184 theme; tax claim.

1. INTRODUÇÃO

Há muito se ouve que o poder público, representado pelas Fazendas Públicas, é o maior litigante no que diz respeito a número de ações. Isso significa que a maior parte dos processos que abarrotam o Judiciário é movida pela própria Fazenda com a finalidade de obter o pagamento de impostos e outros tributos.

Conforme o último relatório Justiça em Números, as execuções fiscais correspondem a 31% de todos os processos em trâmite no judiciário, sendo que compõem 59% do total das execuções pendentes. Ainda, sua taxa de congestionamento é de 87,8% e seu tempo médio de tramitação é 7 anos e 9 meses, o triplo do tempo médio global³.

Diante disso, conforme o próprio relatório (CNJ, 2024), o CNJ, junto aos entes federativos, tribunais, procuradorias e outros órgãos, adotaram diversas medidas para incentivar a desjudicialização dos processos executivos fiscais. Além destas ações mais individualizadas, o assunto foi objeto de debates que resultaram em decisões judiciais e normas que buscaram estabelecer limites à atuação das fazendas.

As mais relevantes dentre elas foram o Tema n.º 1.184 julgado pelo STF e a Resolução n.º 547 publicada pelo CNJ, ambas prevendo a extinção de execuções fiscais cujo valor (ou seja, a quantia executada) fosse visto como baixo. Elas podem ser classificadas como verdadeiros marcos normativos sobre o assunto, trazendo uma verdadeira mudança na forma com que o tema era visto no ordenamento jurídico pátrio.

Em razão de sua grande relevância, além dos questionamentos no que diz respeito à sua legitimidade (que não serão objeto do presente), surgiram debates

3 BRASIL, CNJ, 2024, online.

acerca da modulação temporal de seus efeitos e outras especificidades acerca de sua aplicação prática pelos tribunais. O presente trabalho busca identificar se as normativas, de fato, vêm sendo aplicadas pelo TJPR (limitando territorialmente este aspecto da pesquisa), quais foram as respostas dadas pela jurisprudência para os questionamentos supervenientes, bem como sua harmonia e coesão entre si e para com os textos normativos.

Para tanto, inicialmente será feita uma breve retrospectiva acerca do tratamento dispendido pelo ordenamento jurídico brasileiro às execuções fiscais de pequeno valor, identificando as principais normativas sobre o assunto. Posteriormente será feita uma exposição detalhada dos textos do Tema n.º 1.184 do STF e da Resolução n.º 547. Por fim, será realizada uma análise da jurisprudência do TJPR sobre o assunto, a partir da publicação da Resolução n.º 547.

2. BREVE RETROSPECTO ACERCA DO TRATAMENTO DISPENDIDO PELO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO ÀS EXECUÇÕES FISCAIS DE PEQUENO VALOR

As regras gerais atinentes às execuções fiscais estão previstas na Lei n.º 6.830/80⁴. Esta, por sua vez, não traz quaisquer disposições quanto a um valor mínimo exigido para que o ajuizamento seja possível. A única disposição que se assemelha a um piso de valores corresponde à limitação dos recursos cabíveis face às sentenças proferidas em primeira instância:

Art. 34 - Das sentenças de primeira instância proferidas em execuções de valor igual ou inferior a 50 (cinquenta) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, só se admitirão embargos infringentes e de declaração.

§ 1º - Para os efeitos deste artigo considerar-se-á o valor da dívida monetariamente atualizado e acrescido de multa e juros de mora e de mais encargos legais, na data da distribuição.

§ 2º - Os embargos infringentes, instruídos, ou não, com documentos novos, serão deduzidos, no prazo de 10 (dez) dias perante o mesmo Juízo, em petição fundamentada.

§ 3º - Ouvido o embargado, no prazo de 10 (dez) dias, serão os autos conclusos ao Juiz, que, dentro de 20 (vinte) dias, os rejeitará ou reformará a sentença.⁵

Por outro lado, estados e municípios há muito estabelecem pisos próprios, aplicáveis aos tributos de sua competência.

No Estado do Paraná, por exemplo, a questão é abordada pela Lei n.º 18.292, que prescreve os seguintes valores:

Art. 2º Não estão sujeitos a processo de execução fiscal, ressalvado o disposto no § 6º deste artigo, créditos tributários e não tributários, inscritos em Dívida Ativa do Estado, das autarquias e das fundações

4 BRASIL, 1980.

5 BRASIL, 1980, *online*.

públicas, cujo valor consolidado, na data do encaminhamento, seja igual ou inferior aos seguintes limites: (Redação do caput dada pela Lei Nº 18879 DE 27/09/2016).

I - para créditos tributários relativos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS, o valor de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais); (Redação do inciso dada pela Lei Nº 18879 DE 27/09/2016).

II - para créditos tributários relativos a Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doações de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, o valor de R\$10.000,00 (dez mil reais);

III - para créditos tributários relativos a Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

IV - para créditos tributários relativos a taxas, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

V - para créditos relativos a multas não tributárias, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

VI - para os demais créditos, o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).⁶

Todavia, a questão carecia de uma regulamentação geral, sendo que alguns estados e muitos municípios – dentre os quais o município de Curitiba/PR – não possuíam diretivas sobre o assunto. Assim, as procuradorias competentes viam-se obrigadas a ajuizar execuções fiscais com vistas à recuperação de valores que, muitas vezes, superavam o valor das próprias custas processuais.

Um dos primeiros movimentos do Judiciário sobre o assunto no caminho que hoje se trilha foi a edição da Súmula n.º 452 pelo STJ, segundo a qual “a extinção das ações de pequeno valor é faculdade da Administração Federal, vedada a atuação judicial de ofício”.⁷ O enunciado foi publicado em junho de 2010, ano que foi base para estudos compilados pelo CNJ.

A próxima manifestação do Judiciário sobre o assunto, que possui relevância frente à temática ora discutida, foi o julgamento do RE n.º 591033 pelo STF, em novembro de 2010, que resultou na publicação do Tema 109 (repercussão geral), fixando-se a tese abaixo transcrita:

Compete exclusivamente ao Município legislar sobre os aspectos da respectiva norma tributária impositiva, sobre eventuais desonerações, parcelamentos, moratórias e sobre qualquer outro aspecto que tenha repercussão na sua cobrança. Por conseguinte, a ele não se aplica legislação estadual ou federal que autorize a não inscrição em dívida ativa ou o não ajuizamento de débitos de pequeno valor.⁸

Assim, é possível perceber a ocorrência de duas movimentações relevantes naquele ano. O relatório Justiça em Números de 2010 indicava que as execuções fiscais correspondiam a 31% dos processos em trâmite judicialmente e as pesquisas feitas já concluíam pela pertinência da desjudicialização a fim de proporcionar maior

6 ESTADO DO PARANÁ, 2014, *online*.

7 BRASIL, STJ, 2010, *online*.

8 BRASIL, STF, 2020, *online*.

celeridade e efetividade aos procedimentos executivos fiscais.⁹

Conforme indicado na introdução do presente, onde se informou que, segundo o Relatório Justiça em Números referente ao ano de 2023, as execuções fiscais correspondem a 31% de todas as ações em curso¹⁰. Assim, percebe-se que o cenário não se alterou significativamente, de modo que medidas mais significativas seriam necessárias para alterar a situação vislumbrada.

Foi neste contexto que surgiram os marcos normativos objeto do presente estudo: Tema n.º 1.184 do STF e a Resolução n.º 547 do CNJ. Eles serão objeto de estudo detalhado no próximo tópico.

3. MARCOS NORMATIVOS SOBRE A EXECUÇÃO FISCAL DE PEQUENO VALOR: O TEMA N.º 1.184 DO STF E A RESOLUÇÃO N.º 547 DO CNJ

O Tema n.º 1.184 do STF foi resultado do julgamento do REsp n.º 1355208, no qual o STF fixou tese no sentido da possibilidade da extinção de execuções fiscais com fundamento na singeleza do valor perseguido:

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.¹¹

A tese resultou da superação do entendimento anteriormente exarado no julgamento do RE n.º 591033 (tema 109), a qual ocorreu uma vez que a Lei n.º 12.767/2012 incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto, permitindo que a cobrança do tributo fosse realizada de forma extrajudicial¹². É pertinente a transcrição do Tema n.º 1.184:

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.¹³

Embora referida decisão tenha trazido maior clareza sobre o assunto, um novo questionamento surgiu: uma vez que não foi estabelecido patamar objetivo que

9 BRASIL, CNJ, 2011.

10 BRASIL, CNJ, 2024^a.

11 BRASIL, STF, 2023, *online*.

12 BRASIL, 2012.

13 BRASIL, STF, 2024, *online*.

definisse em que consistiria o conceito de execução fiscal de baixo valor, qual seria esse numerário e de que forma ele seria fixado.

Trazendo a resposta, pouco depois foi publicada a Resolução n.º 547 do CNJ, cuja ementa externa seu objetivo de, a partir do julgamento do Tema n.º 1.184, instituir “medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário”¹⁴. O texto curto, de apenas 5 (cinco) artigos, repetiu o que já constava da tese do Tema n.º 1.184, trazendo alguns esclarecimentos adicionais.

Dentre eles, o art. 1º, § 1º estabeleceu o patamar mínimo da execução fiscal em R\$ 10.000,00 (dez mil reais) e determinando a extinção das execuções que perseguiram quantia inferior:

§ 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.¹⁵

Este valor não foi escolhido de forma arbitrária, mas com base em estudos feitos mediante análise de execuções fiscais que já estão em trâmite. Assim consta da resolução:

CONSIDERANDO o exposto nas Notas Técnicas n.º 06/2023 e 08/2023, ambas do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, citadas no julgado acima, segundo as quais o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão de obra, é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais), e que o protesto de certidões de dívida ativa costuma ser mais eficaz que o ajuizamento de execuções fiscais; CONSIDERANDO que, segundo levantamento do CNJ também citado no julgamento, estima-se que mais da metade (52,3%) das execuções fiscais tem valor de ajuizamento abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);¹⁶

Além de estabelecer um *quantum* mínimo, limitando a possibilidade de ajuizamento das execuções fiscais, o dispositivo estabeleceu medidas que podem ser adotadas pela fazenda pública com vistas à satisfação de seu crédito:

§ 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

14 BRASIL, CNJ, 2024b, *online*.

15 BRASIL, CNJ, 2024b, *online*.

16 BRASIL, CNJ, 2024b, *online*.

desse prazo, poderá localizar bens do devedor.¹⁷

O art. seguinte prevê requisitos que devem cumpridos previamente ao ajuizamento da execução fiscal:

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.¹⁸

Por fim, o art. 4º estabeleceu aos tabelionatos de notas e aos registros de imóveis o dever de colaborar periodicamente com as fazendas municipais, comunicando as mudanças ocorridas na titularidade de imóveis:

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.¹⁹

Assim, é possível perceber que a resolução trouxe verdadeiros novos regramentos, estabelecendo deveres aos órgãos públicos quanto à questão. Por conta disso, a normativa teve sua legitimidade bastante criticada, argumentando-se que o CNJ estaria extrapolando suas funções e realizando atividade legislativa, função inerente ao poder legislativo, cuja competência então estaria sendo invadida:

Entendemos que a razoável duração do processo é um guia a ser

17 BRASIL, CNJ, 2024b, *online*.

18 BRASIL, CNJ, 2024b, *online*.

19 BRASIL, CNJ, 2024b, *online*.

seguido pelo Poder Judiciário, mas não como o CNJ fez com a Resolução nº 547/2024, ou seja, tenta resolver um problema do Poder Judiciário em detrimento dos outros poderes, em especial, em cidades pequenas, as execuções fiscais de valores inferiores ao estabelecido na Resolução são a grande maioria, senão a totalidade e tal situação de extinção implicará em renúncia de receita, além de incentivo à inadimplência.²⁰

Em que pese tais reflexões, a Resolução continua em vigor e vem sendo aplicada pelos tribunais, inclusive pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), o qual é objeto deste estudo. O Tribunal debruçou-se sobre o assunto não apenas nas decisões proferidas em resposta a casos práticos, como a seguir demonstrado.

4. **TJPR: JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL E OFÍCIO-CIRCULAR N.º 58/2024 DA DCJ-DMAP**

Em 14 de agosto de 2024, o Tribunal publicou Ofício-Circular n.º 58/2024 da DCJ-DMAP, assinado pelo então Corregedor-Geral de Justiça, com a finalidade de:

[...] uniformização de entendimentos sobre a aplicação do Tema 1.184-STF e da Resolução 547-CNJ no âmbito deste Tribunal de Justiça pelos Excelentíssimos Desembargadores integrantes das 1ª, 2ª e 3ª Câmaras Cíveis deste Tribunal de Justiça, competentes para o julgamento dos feitos cuja matéria seja atinente a execuções relativas a matéria tributária [...]²¹

Diversas das disposições podem ser vistas como meras paráfrases da Resolução e da Tese fixada ou como expressão de interpretações bastante lógicas. Por exemplo, o enunciado 7 dispõe que “Não é possível a extinção, com fulcro na Resolução n.º 547/CNJ, de processos de execução, cujo valor seja superior a R\$ 10.000,00, considerada a data do ajuizamento da ação”²².

O enunciado pode ser visto como simples análise reversa dos textos – afinal, se só previram a extinção de ações cujo valor seja inferior a R\$ 10.000,00, certo é que aquelas de valor superior não poderão ser extintas com fundamento nestas normativas. Outros enunciados, porém, trazem a resposta a questionamentos que surgiram rapidamente após a publicação da Tese e da Resolução. Por exemplo, as exigências por ela trazidas se aplicariam apenas às ações ajuizadas após sua publicação ou mesmo àquelas já em trâmite?

A questão pode ser abordada por dois ângulos diferentes, a depender dos critérios que foram apontados como motivadores para a extinção, cujo cumprimento é requisito para o ajuizamento da execução de acordo com a nova normativa: a existência de prévia tentativa de conciliação e o valor da causa.

O Ofício-Circular esclareceu que a falta do primeiro pressuposto (a prévia tentativa de recuperação dos valores de forma extrajudicial), não poderia ser

20 SILVA, et al. 2024, p. 17.

21 ESTADO DO PARANÁ, TJPRa, 2024, *online*.

22 ESTADO DO PARANÁ, TJPRa, 2024, *online*.

apontadas como fundamento para a extinção de uma ação ajuizada antes da vigência das normas:

Enunciado 2 - A exigência, como condição do ajuizamento de execução fiscal, de protesto do título ou de tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, não se aplica às ações de execução fiscal propostas anteriormente à data da publicação da ata do julgamento do Tema 1184 (STF), que se deu em 05/02/2024.²³

O entendimento já vinha sendo apresentado pelas decisões do Tribunal, com fundamento na irretroatividade das normativas e na segurança jurídica, uma vez que não se pode exigir da Fazenda Pública o cumprimento de um requisito que não existia à época do ajuizamento da ação. Veja-se uma decisão proferida antes mesmo da publicação do ofício circular:

APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO. [...] AUSÊNCIA DA PRÉVIA TENTATIVA DE CONCILIAÇÃO OU ADOÇÃO DE SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA E DO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA – CDA. AÇÃO DE EXECUÇÃO PROPOSTA ANTERIORMENTE AO JULGAMENTO DO TEMA 1184. HIPÓTESE EM QUE A EXECUÇÃO NÃO PODE SER EXTINTA PELO DESCUMPRIMENTO DO ITEM 2 DA TESE FIXADA NO JULGAMENTO DO TEMA 1184. APLICAÇÃO ÀS AÇÕES PROPOSTAS POSTERIORMENTE AO REFERIDO JULGAMENTO. [...] REQUISITOS PARA EXTINÇÃO DO PROCESSO, PREVISTOS NA RESOLUÇÃO 547/CNJ, NÃO PREENCHIDOS NO CASO CONCRETO. SENTENÇA CASSADA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. POSSIBILIDADE DE, FUTURAMENTE, SER EXTINTA A EXECUÇÃO COM FULCRO NA RESOLUÇÃO 547/CNJ, DESDE QUE OS REQUISITOS NELA PREVISTOS SE CONCRETIZEM. 1. A exigência de que, previamente à propositura de ações de execução fiscal, o ente federado busque solução conciliatória ou adoção de solução administrativa e, além disso, proteste a certidão de dívida ativa, prevista no item 2 da Tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Tema 1184 (RE 1.355.208/SC), aplicam-se às ações propostas posteriormente à data do julgamento, pois não há como esse entendimento retroagir quando, anteriormente, não havia qualquer discussão a respeito da possibilidade de se propor ação de execução fiscal independentemente de prévia tentativa conciliatória e de protesto da CDA. Extinção da execução, na hipótese dos autos, que violaria o princípio da segurança jurídica (Precedente do STF: Ag.Reg. 951.533, Redator do Acórdão, Min. Dias Toffoli). [...] RECURSO PROVIDO.²⁴

Neste contexto, a adoção de medidas extrajudiciais foi classificada como mera faculdade da Fazenda Pública, para cujo exercício pode ser postulada a suspensão dos autos:

Enunciado 5 - É faculdade do exequente, em relação às ações de execução fiscal ajuizadas anteriormente à publicação da ata do julgamento do Tema 1184/STF, postular a suspensão do processo para: a) protestar o título ou comunicar a inscrição da dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito; ou b) tentar solução consensual ou adoção de outras soluções administrativas.²⁵

23 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024a, *online*.

24 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024e, *online*.

25 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024a, *online*.

Veja-se alguns exemplos da aplicação de tais entendimentos antes mesmo da publicação do Ofício-Circular:

DECISÃO MONOCRÁTICA. APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO FUNDAMENTADA NA AUSÊNCIA DAS CONDIÇÕES DE PROCEDIBILIDADE (PRÉVIA TENTATIVA DE CONCILIAÇÃO OU ADOÇÃO DE SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA E PROTESTO DO TÍTULO) PREVISTAS NO TEMA 1.184/STF. INCONGRUIDADE. EXECUÇÃO AJUIZADA ANTERIORMENTE À PUBLICAÇÃO DA ATA DE JULGAMENTO DO TEMA 1184/STF. MERA FACULDADE DO EXEQUENTE EM ADOTAR AS MEDIDAS NESSA HIPÓTESE. PREVALÊNCIA DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA CONFIANÇA. SENTENÇA CASSADA COM A DETERMINAÇÃO DE QUE O PROCESSO RETOME SEU CURSO REGULAR. PROVIMENTO DE PLANO. INCIDÊNCIA DO ART. 932, INC. V, ALÍNEA 'B', E ART. 182, INC. XXI, ALÍNEA 'B' DO RITJPR. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.²⁶

APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO. [...] IMPOSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO AINDA QUE FOSSE POSSÍVEL A EXIGÊNCIA DE PRÉVIA TENTATIVA DE ACORDO E PROTESTO. POSSIBILIDADE DO EXEQUENTE, QUANTO AOS PROCESSOS JÁ EM CURSO, POSTULAR A SUSPENSÃO DO PROCESSO PARA A TENTATIVA DE CONCILIAÇÃO OU SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA E PROTESTO.²⁷

O Ofício-Circular limitou a possibilidade de extinção das execuções com base neste fundamento inclusive para aquelas ajuizadas após a publicação das normas, dispondo que só poderão ser extintas caso o valor exequendo seja inferior ao limite estabelecido pelo ente federado. Assim, faz-se necessária ausência cumulativa de cumprimento dos requisitos estabelecidos: falta de medidas extrajudiciais e valor inferior ao piso:

Enunciado 3 - A exigência, como condição do ajuizamento da execução fiscal, de protesto do título ou de tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, em relação às ações propostas posteriormente à publicação da ata do julgamento do Tema 1184 (STF), que se deu em 05/02/2024, somente se aplica às execuções fiscais cujo valor seja inferior ao montante estabelecido pelo ente federado.²⁸

Para fins de identificação do valor mínimo o Ofício esclareceu que, na ausência de previsão específica, “poderá ser considerado o valor previsto no art. 34 da Lei 6.830/1980 [Lei de Execuções Fiscais]”²⁹, conforme Enunciado 4. O valor em questão se refere ao montante de 50 Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), para cujas ações executivas só serão admitidos embargos infringentes e de declaração, conforme acima informado.

O Ofício também trouxe esclarecimentos acerca do critério de existência de movimentação processual relevante no último ano, a qual se traduz como a localização de bens penhoráveis ou citação da parte executada:

26 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024d, *online*.

27 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024b, *online*.

28 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024a, *online*.

29 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024a, *online*.

Enunciado 6 - O transcurso de prazo superior a um ano para obtenção da citação do executado não leva à extinção do processo, com fulcro na Resolução 547/CNJ, quando o referido prazo seja ultrapassado em razão da necessidade de esgotamento das diligências necessárias à localização dos endereços do executado, medida sem a qual não é possível a realização da citação por edital.³⁰

Ou seja, não basta que a parte executada não tenha sido citada ou que não tenham sido encontrados bens penhoráveis no período de um ano imediatamente anterior. É necessário que tenham sido esgotadas as diligências pertinentes para esta finalidade e que elas tenham se mostrado infrutíferas. A interpretação que foi consolidada por este enunciado também já havia sido aplicada pela jurisprudência na análise de casos concretos:

APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. [...] POSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DAS AÇÕES EM CURSO SE, SENDO O VALOR DO DÉBITO INFERIOR A DEZ MIL REAIS (R\$ 10.000,00), O PROCESSO PERMANECER SEM MOVIMENTAÇÃO ÚTIL POR UM ANO SEM CITAÇÃO DO EXECUTADO OU, AINDA QUE CITADO, SEM LOCALIZAÇÃO DE BENS PENHORÁVEIS. CASO CONCRETO. EXPEDIÇÃO DE CARTA PRECATÓRIA PARA O CUMPRIMENTO DE MANDADO DE CITAÇÃO. CARTA PRECATÓRIA AINDA NÃO CUMPRIDA PELO JUÍZO DEPRECADO. IMPOSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DO FEITO SEM SABER SE A DILIGÊNCIA PARA A CITAÇÃO SERÁ OU NÃO FRUTÍFERA. IMPOSSIBILIDADE DE AFIRMAR-SE QUE O PROCESSO NÃO TEVE MOVIMENTAÇÃO ÚTIL. REQUISITOS PARA EXTINÇÃO DO PROCESSO, PREVISTOS NA RESOLUÇÃO 547/CNJ, NÃO PREENCHIDOS NO CASO CONCRETO. SENTENÇA CASSADA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. POSSIBILIDADE DE, FUTURAMENTE, SER EXTINTA A EXECUÇÃO COM FULCRO NA RESOLUÇÃO 547/CNJ, DESDE QUE OS REQUISITOS NELA PREVISTOS SE CONCRETIZEM. [...] 3. Não tendo a carta precatória expedida para a citação da parte executada retornado, não é possível afirmar se a citação será ou não concretizada e que o processo não teve movimentação útil por um (1) ano, nos termos da Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça. RECURSO PROVIDO.³¹

In casu, entendeu-se que não seria possível falar na ausência de movimentação útil enquanto não houvesse retorno da carta precatória expedida. Afinal, caso seu retorno comunique a citação da parte executada, ela terá sido frutífera, como esclareceu o inteiro teor.

O Ofício-Circular também trouxe algumas disposições gerais sobre a extinção do processo com fundamento na Resolução n.º 547 do CNJ e/ou no Tema n.º 1.184, quais sejam, a necessidade de prévia intimação da Exequente sobre o assunto, a não incidência de ônus sucumbenciais para a Exequente e a impossibilidade de cancelamento da certidão de dívida ativa ou baixa do crédito tributário com fundamento na extinção da ação:

Enunciado 1 - A extinção do processo, seja com base nas teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1184 ou com

30 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024a, *online*.

31 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024c, *online*.

fulcro na Resolução 547/CNJ, deve dar-se sem ônus para as partes.

[...]

Enunciado 8 - Anteriormente à extinção dos processos de execução fiscal por ausência de movimentação útil há mais de um ano sem localização de bens penhoráveis, deve se proceder à intimação do exequente para que, em prazo razoável, exerça, se desejar, a faculdade prevista no §5º do art. 1º da Resolução 547/CNJ.

Enunciado 9 - A extinção da execução fiscal, seja com base nas teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Tema 1184, seja com fulcro nas regras previstas na Resolução 547/CNJ, não possibilita o cancelamento da certidão de dívida ativa nem a baixa do crédito tributário.³²

Os julgados também destacam a necessidade de intimação do Exequente acerca do assunto, previamente a qualquer decisão sobre o tema, a qual possivelmente terá o condão de extinguir a ação:

APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. SENTENÇA QUE EXTINGUIU O FEITO POR AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL EM VIRTUDE DO VALOR IRRISÓRIO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. APLICAÇÃO DO TEMA Nº 1184/STF. SENTENÇA PROFERIDA SEM A PRÉVIA INTIMAÇÃO DO EXEQUENTE PARA SE MANIFESTAR DO TEMA PROFERIDO EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO À DECISÃO SUPRESA, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. ARTIGOS 9º E 10 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL E ARTIGO 5º, INCISO LV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NULIDADE CONFIGURADA. SENTENÇA CASSADA COM RETORNO AO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.³³

Logicamente, eventual nulidade aventada não vem sendo acolhida quando, no mérito, a decisão recursal for favorável à parte não intimada:

APELAÇÃO CÍVEL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. EXTINÇÃO DA EXECUÇÃO. SENTENÇA PROLATADA SEM A PRÉVIA INTIMAÇÃO DO EXEQUENTE. PLEITO DE NULIDADE DA SENTENÇA POR OFENSA AO ART. 10 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. NÃO ACOLHIMENTO. DECISÃO DO MÉRITO RECURSAL FAVORÁVEL AO RECORRENTE.³⁴

Assim, não há dúvidas quanto à ampla aplicabilidade do Tema n.º 1.184 do STF e da Resolução n.º 547 do CNJ no âmbito do TJPR, a qual resultou na edição do Ofício-Circular n.º 58/2024 da DCJ-DMAP para uniformizar a jurisprudência do Tribunal sobre o assunto. Os enunciados dele constantes, por sua vez, muitas vezes limitavam-se a repetir o texto normativo ou replicar entendimentos já exarados pelas câmaras do tribunal no julgamento de recursos.

32 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024a, *online*.

33 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024b, *online*.

34 ESTADO DO PARANÁ, TJPR, 2024e, *online*.

5. CONCLUSÃO

Por meio do presente estudo foi possível perceber que o tema da extinção das execuções fiscais de pequeno valor é objeto de estudos pelo CNJ desde, ao menos, 2010. Todavia, apenas em 2024 sobrevieram diretivas que regularam o assunto em âmbito nacional. Tratam-se das normativas que foram objeto do presente trabalho: o Tema n.º 1.184 do STF e a Resolução n.º 547 do CNJ.

Elas estabeleceram, entre outras questões, a necessidade de adoção de medidas executivas extrajudiciais previamente ao ajuizamento da execução fiscal e o dever do magistrado extinguir ações que buscassem valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento. Para isso, todavia, também foram estabelecidos dois requisitos alternativos: a ausência de movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, havendo citação, o desconhecimento de bens passíveis de penhora.

Apesar das críticas à legitimidade das normativas, desde sua publicação, a jurisprudência do TJPR passou a aplicá-las, reafirmando os textos e esclarecendo matérias objeto de dúvidas. Não muito tempo depois, sobreveio a publicação do Ofício-Circular n.º 58/2024 da DCJ-DMA, que tinha como objetivo uniformizar a jurisprudência sobre o assunto.

Para isso, o documento foi composto de enunciados. Alguns deles apenas repetiam o texto normativo, reforçando-o. Outros, por sua vez, enunciavam o entendimento do TJPR sobre alguma particularidade correlata que ainda não havia sido objeto de regulação. Muitas vezes este entendimento já havia sido expresso em decisão precedente, a exemplo da necessidade de prévia intimação do exequente antes de qualquer decisão sobre o assunto.

Assim, foi possível concluir que o Tema n.º 1.184 do STF e a Resolução n.º 547 do CNJ sobrevieram após o órgão dispender atenção ao assunto por mais de uma década e, apesar das críticas voltadas sua legitimidade, as normativas foram objeto de ampla aplicação e regulação pelo TJPR.

O Tribunal inclusive dedicou um documento à uniformização da jurisprudência sobre o assunto e as diretrizes dele constantes mostraram-se coerentes com as decisões que já vinham sendo publicadas sobre ele. Assim, foi observada a atenção do Tribunal à necessidade de harmonização da jurisprudência, a qual parece ter sido atingida, uma vez que muitos dos entendimentos constantes dos enunciados já haviam sido exarados em decisões anteriormente proferidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **A execução fiscal no brasil e o impacto no judiciário**. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em 23 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em Números**. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em 23 fev. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução N° 547 de 22/02/2024**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455>. Acesso em 12 mar. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.830, de 22 de Setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 22 set. 1980. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em 23 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.767, de 27 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis n.ºs 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 27 dez. 2012. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12767.htm. Acesso em 12 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Enunciado de Súmula n.º 452**. Disponível em https://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2371/Sumulas_e_enunciados. Acesso em 23 fev. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recursos especiais nos 2.030.253/SC, 2.029.970/SC, 2.029.972/RS, 2.031.023/RS e 2.058.331/RS**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 28 ago. 2024; publicação: 23 out. 2024. Disponível em https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1193&cod_tema_final=1193. Acesso em 15 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 591033**. Relator: Min. Ellen Gracie, 17 nov. 2020; publicação: 25 fev. 2011. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur188314/false>. Acesso em 8 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1355208**. Relator: Min. Carmen Lúcia, 19 dez. 2023; publicação: 2 abr. 2024. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur499362/false>. Acesso em 4 mar. 2025.

ESTADO DO PARANÁ. **Lei n.º 18.292 de 4 de novembro de 2014**. Estabelecimento de mecanismos para o incremento da cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa do Estado, das Autarquias e das Fundações Públicas e adoção de outras providências. Curitiba, PR, Assembleia Legislativa Estadual, 4 nov. 2014. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=276594#:~:text=Estabelecimento%20de%20mecanismos%20para%20o,Art..> Acesso em 23 fev. 2025.

ESTADO DO PARANÁ. **Ofício-Circular n.º 58/2024 de 4 de agosto de 2024**. Extinção em ações de execuções fiscais com base no Tema 1.184-STF e na Resolução 547-CNJ. Curitiba, PR, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, 4 ago. 2024. Disponível em https://portal.tjpr.jus.br/publicacao_documentos/materias/ajax.do?jsessionid=419ee0fa019ebbd9668ec398155e?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545d-d27fb68d84af89c7272766cd6fc9fa16b62131e00666c341fa5e502c59fe6bb64d7f139480093c8056b857b-61d541e9dd0b0b975d50f7. Acesso em 8 mar. 2025.

ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação Cível n.º 0001374-08.2024.8.16.0190**. Relator: Des. Eugenio Achille Grandinetti, 11 jun. 2024. publicação: 13 jun. 2024. Disponível em <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000028473271/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0002836-98.2022.8.16.0083>. Acesso em 23 mar. 2025.

ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação Cível n.º 0002836-98.2022.8.16.0083**. Relator: Des. Eduardo Casagrande Sarrao, 27 mai. 2024. publicação: 28 mai. 2024. Disponível em <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000028473271/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0002836-98.2022.8.16.0083>. Acesso em 23 mar. 2025.

em 23 mar. 2025.

ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação Cível n.º 0005258-67.2023.8.16.0097**. Relator: Des. José Sebastião Fagundes Cunha, 12 jun. 2024. publicação: 12 jun. 2024. Disponível em <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000029025762/Decis%C3%A3o%20monocr%C3%A1tica-0005258-67.2023.8.16.0097>. Acesso em 23 mar. 2025.

ESTADO DO PARANÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação Cível n.º 0009946-17.2023.8.16.0083**. Relator: Des. Eduardo Casagrande Sarrao, 12 mai. 2024. publicação: 15 mai. 2024. Disponível em <https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/j/4100000028155591/Ac%C3%B3rd%C3%A3o-0009946-17.2023.8.16.0083>. Acesso em 23 mar. 2025.

SILVA, Vitor Dias. ARAGÃO, Vanessa Alves. CURAN, Fábio Henrique. SOUZA, Guilherme Fernando de. Acesso à Justiça: Considerações Sobre A Prestação Jurisdicional Satisfatória. **Trilhas do conhecimento: um diálogo interdisciplinar**. Epitaya: Rio de Janeiro, 2024. Disponível em <https://portal.epitaya.com.br/index.php/ebooks/article/view/1156/1002>. Acesso em 15 mar. 2025.