

## Implicações da decisão do Supremo Tribunal Federal nas execuções fiscais de baixo valor

Anderson Ricardo Barros Silva<sup>1</sup>



10.56238/rcsv14n5-007

### RESUMO

**INTRODUÇÃO:** Este trabalho explora 'Implicações da Decisão do STF em Execuções Fiscais de Baixo Valor', focando no Tema 1.184. **OBJETIVO:** Avaliar inovações interpretativas. **METODOLOGIA:** Revisão literária. **CONCLUSÃO:** O julgado não permite renúncia tributária, mas visa reduzir congestionamentos no Judiciário.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal, Execuções Fiscais, Baixo Valor.

### 1 INTRODUÇÃO

O tema deste artigo é denominado “Implicações da Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Execuções Fiscais de Baixo Valor”. Nesse sentido, tem como objetivo geral discutir as inovações interpretativas dos requisitos para as proposituras das mencionadas ações de execuções fiscais de baixo valor. Diante desse contexto, o presente trabalho é guiado pela seguinte pergunta norteadora: o comando do STF sobre dívidas fiscais de menores quantias provoca a renúncia fiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)?

O IPTU é um imposto sobre a propriedade, com responsabilidade de instituição e arrecadação atribuída aos Municípios. Tal tributação é importante para os orçamentos locais, especialmente em cidades menores, nas quais as receitas provenientes de outras fontes tributáveis municipais geralmente são insuficientes (SABBAG, 2024). Além disso, os entes políticos não têm o direito de renunciar aos valores derivados dos tributos (PISCITELLI, 2023). Porém, na prática, os prefeitos, por circunstâncias, muitas vezes, políticas internas, não cobram e não protestam o IPTU e, quando se aproxima o final do mandato, para não ter problemas com a Lei de Responsabilidade Fiscal e improbidade administrativa, ajuízam milhares de ações ao final do mandato, já passados muitos anos da constituição do crédito (BARROSO, 2024).

Nesse contexto, Fux (2024) enaltece que, se a grande massa é a cobrança de IPTU, a impenhorabilidade do bem de família não se opõe a ela; por conseguinte, medidas extrajudiciais devem ser, em tese, pré-requisitos à propositura da execução fiscal para esvaziar o Poder Judiciário.

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito

Especialista em Advocacia Cível, Ciências Criminais, Direito Administrativo, Constitucional, Tributário e Previdenciário Mestre em Administração Pública; Mestre em Administração de Empresas; Doutorando em Ciências Jurídicas pela Absolute Christian University (ACU)

E-mail: andersonricardoadv@hotmail.com

Entretanto, a resolução dessa questão não é simples para os Municípios, pois, apesar de ser essencial a reflexão sobre as alternativas extrajudiciais para incentivar os cidadãos a regularizarem seus débitos, é importante considerar que, dependendo da decisão proferida em sede de repercussão geral, pode-se surgir uma situação na qual ninguém mais pagará o IPTU (TOFFOLI, 2024).

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este artigo realiza uma revisão de literatura com o objetivo de examinar as explicações e interpretações jurídicas do julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) que estabeleceu o tema 1.184. A análise se baseia em doutrinas jurídicas e jurisprudências relevantes, tanto do STF quanto do Superior Tribunal de Justiça (STJ). A relevância deste estudo é amplificada pela novidade do assunto, visto que o julgamento em questão foi concluído recentemente, em 19 de abril de 2024 e a literatura específica sobre as implicações deste ainda está em formação. No entanto, este trabalho não se limita ao novo julgado, mas também incorpora uma ampla revisão da literatura sobre o campo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Dentre as contribuições teóricas, destacam-se os ensinamentos de renomados autores e doutrinadores do direito, como Fabrício Bolzan de Almeida, especialista em direito administrativo; Alexandre Freitas Câmara, referência em direito processual civil; e Eduardo Sabbag, autoridade em direito tributário. A análise foi estruturada em diversas seções. Inicialmente, discutimos os principais pontos da decisão do STF. Posteriormente, exploramos o direito de agir no contexto dessa decisão e a definição do conceito de "baixo valor".

Avançando na exploração das implicações resolutivas da Corte Suprema sobre as execuções fiscais de menor valor, o estudo abordou o princípio da eficiência administrativa, essencial para a plena compreensão das nuances deste julgamento. Com efeito, foi realizada uma comparação detalhada entre os temas 109 e 1.184 do STF, a qual destacou as principais diferenças e os impactos significativos de cada um. Finalmente, o trabalho conclui com uma síntese das principais descobertas e reflexões desenvolvidas ao longo da investigação.

## 3 PRINCIPAIS PONTOS DA DECISÃO

O STF consolidou, em sede de repercussão geral a tese do tema 1.184, durante o julgamento final realizado no Plenário, em sessão virtual, que ocorreu no período de 12/04/2024 a 19/04/2024. Esta decisão marca um ponto significativo na jurisprudência tributária do país, estabelecendo diretrizes claras para a não execução fiscal de dívidas de pequeno valor (STF, 2024). Veja-se:

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. Decisão: 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 (STF, 2024). Grifo nosso.

No recurso extraordinário n. 1.355.208, discutiu-se a aplicabilidade da Lei n. 12.767/2012 em nível municipal, após a segunda vara de Pomerode/SC extinguir uma execução fiscal por falta de interesse de agir, devido ao baixo valor da dívida. O Município rebateu, argumentando que o significativo número de certidões justificava a necessidade da cobrança, confrontando a definição de "pequeno valor" adotada no âmbito estadual (STF, 2024). Dessa forma, necessário se faz expender que o texto supremo versou sobre diversos assuntos relevantes que precisam ser bem compreendidos junto ao contexto do campo tributário, como definição de baixo valor, eficiência administrativa e poder de tributação. Tais aspectos são fundamentais para a aplicação efetiva das normas fiscais e para a otimização da gestão tributária (STF, 2024).

### 3.1 CONCEITO DE BAIXO VALOR

No direito penal, o STJ, no tema 157 (2017), estabeleceu R\$ 20.000,00 como limite para considerar a sonegação fiscal insignificante. Castro e Lazzari (2023) defendem que valores até 60 salários mínimos, pagos pelo INSS via Requisição de Pequeno Valor (RPV), sejam classificados de pequena monta em questões previdenciárias. Rocha (2022) ressalta que, de acordo com a Lei n. 9099/95, pequenas causas cíveis envolvem valores até 40 salários mínimos, estipulados no artigo 3º, I, para ações cognitivas, e nos artigos 3º, § 1º, II, e 53 para ações executivas.

Como se nota, em outras questões jurídicas, existem posicionamentos legais que definem critérios de valores quando se precisa quantificar o que é considerado baixo valor. Mesmo assim, na decisão em questão, o STF reconheceu a legitimidade da extinção das execuções fiscais de baixas quantias devido à falta de interesse de agir do Município, sem especificar um parâmetro valorativo para definir esse limite. Logo, ficou estabelecido que o juiz tem autonomia para determinar o que constitui uma execução fiscal de pequena importância valorativa, baseando-se nos custos do processo judicial, embora sem uma referência numérica específica para essa avaliação (STF, 2024).

### 3.2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

No que diz respeito a essa questão, de acordo com a dicção de Almeida (2022), o princípio da eficiência administrativa determina que o aparelho estatal se organize racionalmente para alcançar os melhores resultados com o mínimo custo. Couto e Capagio (2022) acrescentam que, em termos de funcionalidade, uma eficiência satisfatória requer que operações focadas em rendimentos processuais e serviços organizacionais garantam uma prestação adequada e tempestiva do serviço público.

Conforme a decisão do STF (2024), o juiz de primeiro grau agora tem o poder de controlar a eficiência da execução fiscal. Ele está autorizado a avaliar se a cobrança de créditos tributários pela Administração Pública é eficaz e não gera gastos desnecessários, além de verificar se a ação executiva está sendo utilizada apropriadamente para coletar os valores devidos. Todavia, ficou estabelecido que o tema 1.184 não superou o 109, mantendo-se inatacável a competência constitucional do ente político municipal.

### 3.3 O TEMA 109 DO STF

No Estado de São Paulo, pela Lei n. 4.468 de 1984, impôs que créditos tributários estaduais até 30% do maior valor de referência não são inscritos em dívida ativa nem objeto de execução fiscal. O recurso extraordinário n. 591.033 questionou a extensão dessa regra aos Municípios, desafiando a competência tributária constitucional desses entes (STF, 2010). Assim, surgiu o seguinte entendimento:

(...)

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.

(...)

(STF, RE 591033 / SP - SÃO PAULO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator (a): Min. ELLEN GRACIE, Julgamento: 17/11/2010, Publicação: 25/02/2011) (STF, 2010)

Diante disso, o debate sobre a possível alteração constitucional para incorporar automaticamente disposições de uma lei estadual em uma municipal foi encerrado. Na decisão recente, no tema 1.184, o STF esclareceu que o tema 109 não se aplica ao caso em discussão. Isso preserva a autonomia municipal na gestão de suas dívidas e execuções fiscais, independentemente de leis estaduais. Portanto, reafirmou-se a importância de cada município poder legislar e administrar suas próprias políticas fiscais sem interferência direta do ente político estadual (STF, 2024).

### 3.4 O TEMA 1.184 DO STF

A tese abordada se originou de um caso advindo do Município de Pomerode/SC, no qual uma dívida de R\$ 528,41 de ISS em face da empresa A.C.M.M Serviços de Energia Elétrica LTDA – EPP

levou à execução fiscal. O juiz de primeiro grau considerou o valor insuficiente para mobilizar a estrutura judiciária e extinguiu a ação. A sentença foi ratificada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina (STF, 2014). Nesse sentido, o mencionado TJ aceitou os argumentos da empresa, esclarecendo que: a) a questão não se enquadra no tema 109 do STF; b) desde 2012, com a Lei n. 12.767, é possível o protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), que é adequado às execuções fiscais de baixo valor; c) o protesto da CDA, sendo menos oneroso, deveria ter sido utilizado pelo Município antes de iniciar a ação executiva, o que demonstrou a falta de interesse de agir do ente municipal (STF, 2024).

Tal decisão originou um *leading case* que levou o STF a estabelecer o tema 1.184. Agora, antes de ajuizar execuções fiscais de baixo valor, os entes federativos devem tentar conciliação ou soluções administrativas, sobretudo o protesto do título, a menos que sua ineficácia seja justificada por razões de eficiência administrativa. Outrossim, as diretrizes da tese também se aplicam às ações em curso, as quais permitem a suspensão do processo para adoção das medidas estabelecidas no julgado (STF, 2024).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema 1.184 do STF ressalta a importância da eficiência administrativa, estabelecendo que, antes de iniciar ações judiciais para cobrança de dívidas de menor expressividade, o poder político estatal deve buscar alternativas menos onerosas, como o protesto da CDA e procedimentos de conciliação. Essa diretriz visa equilibrar custos processuais para promover uma gestão pública que evite litígios desproporcionais ao valor em disputa. Conforme abordado neste trabalho, o interesse de agir é essencial para determinar a relevância de uma ação judicial, especialmente nas execuções fiscais de IPTU em pequenos Municípios. A possibilidade de extinção dessas execuções por falta do indigitado interesse de agir levanta preocupações significativas, considerando os altos custos processuais, que chegam a uma média de R\$ 30.000,00 por processo.

Contrário a essa visão, argumentamos que focar apenas em custo-benefício pode prejudicar as finanças dos Municípios menores, pois eles dependem das receitas do IPTU e os custos dos processos muitas vezes superam os valores devidos. Por isso, consideramos essencial avaliar a produtividade do Judiciário e revisar os salários das autoridades públicas para evitar que a ineficiência fiscal recaia sobre o cidadão, preferindo-se extinguir execuções fiscais a adotar medidas ativas que impulsionem o andamento processual.

Em suma, se os contribuintes perceberem que deixar de pagar o IPTU é vantajoso, devido à ociosidade tributária, incentivará a inadimplência. Isso, por sua vez, enfraquece a base tributária municipal e contraria o princípio de eficiência administrativa. Contudo, o julgado em análise não

autorizou a renúncia fiscal do imposto, respondendo assim à pergunta norteadora deste trabalho.

Quanto ao objetivo geral proposto, podemos afirmar que foi atendido. As inovações interpretativas nas ações de execuções fiscais, como a necessidade de medidas extrajudiciais (por exemplo, protesto da CDA, negativação do CPF do devedor tributário, etc.) não alteram a obrigatoriedade legal da cobrança tributária; nem eximem o Fisco de buscar a satisfação do crédito. Ao mesmo tempo, a decisão do STF deixa nítida a possibilidade de cumulação dos débitos fiscais, desde que respeitada a prescrição; já que esses valores, quando somados, podem não ser considerados ínfimos.

Assim, entendemos que o STF adotou uma decisão interna de política judiciária para extinguir execuções fiscais que, segundo a respeitável decisão, congestionam o Judiciário. Essa medida resolveu dois problemas institucionais simultaneamente: permitiu a extinção das ações executivas de baixo valor na ausência de demonstração de interesse de agir, reduzindo o volume de casos e aplicou essa mesma regra aos processos em andamento. Por fim, consideramos que o perecimento das execuções fiscais, embora desejável para desafogar o sistema, não é viável devido ao extremo prejuízo que pode causar aos Municípios. A constrição de bens do devedor só se materializa por meio dessas ações e as medidas extrajudiciais por si só não são capazes de resolver a efetivação do crédito tributário.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. Manual de Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CÂMARA, Alexandre Freitas. Manual de direito processual civil. 3. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2024.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de direito previdenciário, 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do Canto. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro. São Paulo: Atlas. 2023.

ROCHA, Felipe Borring. Manual dos juizados especiais cíveis estaduais: teoria e prática. 12 ed. Rev., Atual. e Ampl. – São Paulo: Atlas, 2022.

SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

SÃO PAULO. Lei n. 4.468, de 19 de dezembro de 1984: dispõe sobre o cancelamento de débitos e dá outras providências, 1984.

STF, RE 591033 / SP - SÃO PAULO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO, Relator (a): Min. ELLEN GRACIE, Julgamento: 17/11/2010, Publicação: 25/02/2011. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619654>>. Acesso em: 30/04/2024.

STF. Tema 1184. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=775641868>>. Acesso em: 30/04/2024.

STJ, REsp 1688878/SP; Data da Publicação: 04/04/2018. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=157&cod\\_tema\\_final=157](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=157&cod_tema_final=157)>. Acesso em: 24/04/2024.