



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2242024 - TO (2025/0423337-2)

RELATOR : **MINISTRO SÉRGIO KUKINA**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE PALMAS**
ADVOGADA : **PATRÍCIA MACEDO ARANTES - TO003419**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE PALMAS**
ADVOGADA : **PATRÍCIA MACEDO ARANTES - TO003419**
RECORRENTE : **MUNICÍPIO DE PALMAS**
ADVOGADA : **PATRÍCIA MACEDO ARANTES - TO003419**
RECORRIDO : **P.B. ALVES**
RECORRIDO : **P.B. ALVES**
RECORRIDO : **P.B. ALVES**
RECORRIDO : **PEDRO BARROS ALVES**
ADVOGADO : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M**
RECORRIDO : **PEDRO BARROS ALVES**
ADVOGADO : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M**
RECORRIDO : **PEDRO BARROS ALVES**
ADVOGADO : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M**

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. EXECUÇÃO FISCAL. ADEQUAÇÃO. COBRANÇA. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. CONTRATO DE MÚTUO. MICROCRÉDITO. EMPRÉSTIMO. BANCO DO POVO. PROPOSTA DE AFETAÇÃO DE TEMA REPETITIVO.

1. Recurso especial interposto contra acórdão que manteve a extinção, sem resolução do mérito, de execução fiscal proposta para cobrar valores decorrentes de inadimplemento de contrato de mútuo celebrado no âmbito de política de microcrédito (Banco do Povo), sob fundamento de nulidade da Certidão de Dívida Ativa por ausência de certeza e liquidez, consubstanciando-se, assim, a inadequação da via executiva fiscal.

2. Identificação, em sede de admissibilidade, de multiplicidade de recursos com idêntica questão jurídica, da relevância e do potencial efeito multiplicador, inclusive com a existência de decisões em

dissonância de entendimento frente à orientação do Superior Tribunal de Justiça, sendo recomendável, nesse contexto, a afetação do presente apelo como representativo da controvérsia.

3. Delimitação do tema controverso : "***Definir se a cobrança de empréstimo concedido por ente público a particular (contrato de mútuo), a título de implementação da política de microcrédito (Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980.***"

4. Encaminhamento pela admissão deste recurso como representativo de controvérsia, com determinação de suspensão nacional dos processos pendentes sobre a matéria.

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 6.830/1980, arts. 2º e 3º; Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º.

Jurisprudência relevante citada: **REsp n. 1.723.544/RS**, Segunda Turma, DJe de 21/3/2023; **AgInt no REsp n. 2.217.994/TO**, Segunda Turma, DJe de 23/3/2026; **AgInt no REsp n. 2.205.405/TO**, Segunda Turma, DJe de 26/11/2025; **AgInt no REsp n. 2.205.817/TO**, Segunda Turma, DJe de 27/10/2025; **REsp n. 1.100.578/MS**, Primeira Turma, DJe 23/9/2009.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: “Definir se a cobrança de empréstimo concedido pelo ente público a particular (contrato de mútuo), a título de implementação da política de microcrédito (Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980.” e, igualmente por unanimidade, nos termos do art. 1.037, II, do CPC, suspender a tramitação de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos que versem sobre a questão ora afetada que tramitem no território nacional, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 23 de junho de 2026.

Sérgio Kukina
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

ProAfR no RECURSO ESPECIAL Nº 2242024 - TO (2025/0423337-2)

RELATOR : MINISTRO SÉRGIO KUKINA
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADA : PATRÍCIA MACEDO ARANTES - TO003419
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADA : PATRÍCIA MACEDO ARANTES - TO003419
RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADA : PATRÍCIA MACEDO ARANTES - TO003419
RECORRIDO : P.B. ALVES
RECORRIDO : P.B. ALVES
RECORRIDO : P.B. ALVES
RECORRIDO : PEDRO BARROS ALVES
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M
RECORRIDO : PEDRO BARROS ALVES
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M
RECORRIDO : PEDRO BARROS ALVES
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

EMENTA

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. EXECUÇÃO FISCAL. ADEQUAÇÃO. COBRANÇA. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. CONTRATO DE MÚTUO. MICROCRÉDITO. EMPRÉSTIMO. BANCO DO POVO. PROPOSTA DE AFETAÇÃO DE TEMA REPETITIVO.

1. Recurso especial interposto contra acórdão que manteve a extinção, sem resolução do mérito, de execução fiscal proposta para cobrar valores decorrentes de inadimplemento de contrato de mútuo celebrado no âmbito de política de microcrédito (Banco do Povo), sob fundamento de nulidade da Certidão de Dívida Ativa por ausência de certeza e liquidez, consubstanciando-se, assim, a inadequação da via executiva fiscal.

2. Identificação, em sede de admissibilidade, de multiplicidade de recursos com idêntica questão jurídica, da relevância e do potencial efeito multiplicador, inclusive com a existência de decisões em dissonância de entendimento frente à orientação do Superior Tribunal de Justiça, sendo recomendável, nesse contexto, a afetação do presente apelo como representativo da controvérsia.

3. Delimitação do tema controverso : "*Definir se a cobrança de empréstimo concedido por ente público a particular (contrato de mútuo), a título de implementação da política de microcrédito*

(Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980."

4. Encaminhamento pela admissão deste recurso como representativo de controvérsia, com determinação de suspensão nacional dos processos pendentes sobre a matéria.

Dispositivos relevantes citados: Lei n. 6.830/1980, arts. 2º e 3º; Lei n. 4.320/1964, art. 39, § 2º.

Jurisprudência relevante citada: **REsp n. 1.723.544/RS**, Segunda Turma, DJe de 21/3/2023; **AgInt no REsp n. 2.217.994/TO**, Segunda Turma, DJe de 23/3/2026; **AgInt no REsp n. 2.205.405/TO**, Segunda Turma, DJe de 26/11/2025; **AgInt no REsp n. 2.205.817/TO**, Segunda Turma, DJe de 27/10/2025; **REsp n. 1.100.578/MS**, Primeira Turma, DJe 23/9/2009.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Trata-se de recurso especial manejado pelo **Município de Palmas**, com fundamento no art. 105, III, *a e c*, da CF, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, que aparece assim ementado (fls. 227/228):

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. COBRANÇA DE VALORES ORIUNDOS DE EMPRÉSTIMO CONCEDIDO PELO BANCO DO POVO. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. AUSÊNCIA DE CERTEZA E LIQUIDEZ. IMPOSSIBILIDADE DE COBRANÇA VIA EXECUÇÃO FISCAL. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA DE EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Apelação cível interposta contra sentença que extinguiu o processo de execução fiscal, sem resolução do mérito, referente à cobrança de valores decorrentes de inadimplemento de empréstimo concedido a particular pelo Banco de Fomento Municipal (Banco do Povo). O apelante alega que a dívida é não tributária e, portanto, passível de inscrição em dívida ativa e de execução pelo rito da Lei nº 6.830/1980.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se houve violação ao princípio da segurança jurídica e ingerência indevida do Poder Judiciário nas políticas públicas; e (ii) avaliar a adequação da via da execução fiscal para a cobrança de valores provenientes de empréstimos concedidos pelo Município a particulares.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Não há violação ao princípio da segurança jurídica ou ingerência indevida do Poder Judiciário nas políticas públicas, uma vez que o magistrado de primeiro grau fundamentou adequadamente sua decisão e tem a prerrogativa de rever seu entendimento, desde que embasado em razões jurídicas, conforme ocorreu nos autos.

4. A Lei n. 6.830/1980 e a Lei n. 4.320/1964 restringem a execução fiscal a créditos certos e líquidos inscritos em dívida ativa. Contudo, o crédito proveniente de empréstimo concedido pelo Banco do Povo, por não derivar da atividade finalística do ente público e não possuir os requisitos de certeza e liquidez exigidos para a inscrição em dívida ativa, revela-se inadequado para

cobrança por execução fiscal.

5. *A concessão de empréstimos a particulares não configura uma obrigação de natureza fiscal ou típica da Administração Pública, devendo a cobrança desses valores ocorrer pela via ordinária, com a garantia de contraditório e ampla defesa.*

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. *Recurso improvido.*

Tese de julgamento:

1. *A cobrança de valores provenientes de empréstimos concedidos por entes públicos a particulares, que não atendem aos requisitos de certeza e liquidez exigidos para a inscrição em dívida ativa, é inadequada para a via da execução fiscal e deve ser realizada pela via ordinária.*

Dispositivos relevantes citados: CPC, art. 485, IV e §3º; CPC, art. 10; Lei nº 6.830/1980, art. 2º; Lei nº 4.320/1964, art. 39, §2º.

Jurisprudência relevante citada: TJTO, Apelação Cível nº 5011540-74.2012.8.27.2729, Rel. Des. Eurípedes do Carmo Lamounier, julgado em 23/10/2024; TJTO, Apelação Cível nº 0028971-41.2014.8.27.2729, Rel. Des. Jacqueline Adorno de La Cruz Barbosa, julgado em 08/05/2024.

A municipalidade recorrente aponta, além de dissídio jurisprudencial, violação aos seguintes dispositivos:

(I) arts. 2º e 3º da Lei n. 6.830/1980, ao argumento de que o crédito oriundo de contrato de empréstimo celebrado no âmbito do **Banco do Povo** configura dívida ativa não tributária e, uma vez certa, líquida e exigível, pode ser inscrita e cobrada pela via executiva fiscal. Acrescenta que a CDA atende aos requisitos formais, permitindo a identificação do devedor, do objeto e dos fundamentos legais e contratuais. Para tanto, argumenta que, "*considerando que a Dívida Ativa da Fazenda Pública constitui aquela definida como tributária ou não tributária, ainda que com fundamento contratual, e sua cobrança se dá por meio de execução fiscal, inexistente qualquer nulidade na demanda da obrigação*" (fl. 241);

(II) art. 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, porque o dispositivo inclui expressamente "contratos em geral" no conceito de dívida ativa não tributária, de modo que os valores não adimplidos do empréstimo municipal devem ser inscritos e perseguidos com base na Lei n. 6.830/1980. Aduz, ainda, que o contrato do **Banco do Povo** é de adesão e se amolda à hipótese legal. Em relação a isso, sustenta que "[o] contrato de empréstimo do Banco do Povo, firmado entre a parte executada e o Município de Palmas, é contrato de adesão e se amolda à hipótese de crédito não tributário, devendo ser inscrito em dívida ativa e executado nos termos da Lei 6.830/80" (fl. 238);

(III) art. 924, V, do CPC/2015, afirmando que há divergência jurisprudencial quanto à interpretação do dispositivo no tocante à adequação da via executiva fiscal para satisfação de créditos não tributários decorrentes de contratos administrativos, em contraste com precedente do Superior Tribunal de Justiça (**REsp n. 1.100.578/MS**, Primeira Turma, relator Ministro Benedito Gonçalves, DJe de 23/9/2009).

Sem as contrarrazões recursais, conforme certificado à fl. 252.

Ato contínuo, a Presidência do Tribunal de origem admitiu o apelo especial (fls. 172/175).

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA (Relator): Na origem, trata-se de execução fiscal ajuizada pelo **Município de Palmas**, ora recorrente, em desfavor de **P. B. Alves -ME**, o recorrido, visando a cobrança do valor histórico de R\$ 12.464,27 (doze mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e vinte e sete centavos), decorrente do inadimplemento de contrato de empréstimo contraído junto ao **Fundo Municipal de Desenvolvimento da Economia Popular e Solidária do Município de Palmas – Banco do Povo** (fls. 12/13).

Em primeira instância, o feito foi extinto, sem resolução do mérito, por falta de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (cf. art. 485, IV, do CPC), forte no entendimento de que a Certidão de Dívida Ativa era nula, porque não preenchidos os requisitos de certeza, liquidez e legalidade, na medida em que se buscava, via execução fiscal, a satisfação de débitos advindos de relações obrigacionais essencialmente privadas, diversas das funções típicas do Estado (fls. 177/181).

O Pretório de origem manteve esse entendimento, pelos mesmos fundamentos, no aresto ora impugnado (fls. 219/229).

Daí o recurso especial sob exame, por intermédio do qual o **Município de Palmas** aponta, além de divergência jurisprudencial, violação ao disposto nos arts. 2º e 3º da Lei n. 6.830/1980; e 39, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, sustentando que a execução fiscal é meio adequado à cobrança de débito originário do contrato de empréstimo firmado entre particular e o **Banco do Povo**.

Pois bem.

O presente apelo nobre, nos termos dos arts. 1.036, § 5º, do CPC; e 257 e ss. do RISTJ, reúne condições de ser admitido como representativo da controvérsia.

Nesse sentido, verifica-se a presença de **idêntica questão jurídica em múltiplos recursos**, especialmente oriundos do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, cuja discussão é relevante também porque aparentemente proferidos em sentido contrário à orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça acerca da mesma controvérsia, inclusive em discussão trazida em recurso especial de outro estado da federação, a demonstrar, também, o **efeito multiplicador** que a tese pode alcançar.

Por outro lado, consulta ao sistema de jurisprudência do STJ identificou 46 (quarenta e seis) documentos envolvendo especificamente o **Município de Palmas** a respeito dessa mesma controvérsia, sendo 3 (três) acórdãos, todos da Segunda Turma, e

43 (quarenta e três) decisões monocráticas relatadas por ministras e ministros de ambas as turmas que compõem a Primeira Seção.

Os referidos decisórios colegiados apresentaram as seguintes ementas:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO FEITO PELO BANCO DO POVO. INADIMPLEMENTO. CRÉDITO QUE SE AMOLDA AO CONCEITO DE DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. PRECEDENTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n. 1.723.544/RS, de relatoria do Ministro Francisco Falcão, julgado em 14/3/2023, DJe de 21/3/2023, entendeu que "os débitos remanescentes de parcelamento inadimplido, objeto de termo de confissão de dívida decorrente de descumprimento pelo beneficiário de cláusulas de contrato administrativo de doação com encargo consubstanciam a dívida ativa não tributária, sendo possível a constituição do crédito por meio da expedição de certidão de dívida ativa para posterior ajuizamento da execução fiscal".

2. Por se tratar de contrato de empréstimo/financiamento, o crédito decorrente do seu inadimplemento é considerado "Dívida Ativa não Tributária", já que a pretensão do Município não envolve a discussão das cláusulas do ajuste, mas o pagamento das parcelas atrasadas.

Precedente.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp n. 2.217.994/TO, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Turma, julgado em 18/3/2026, DJEN de 23/3/2026.)

PROCESSUAL CIVIL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de execução fiscal ajuizada pela Fazenda Pública com o objetivo de cobrar créditos não tributários decorrentes de inadimplemento de contrato de empréstimo do Banco do Povo. Na sentença o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida. Nesta Corte, o recurso especial foi provido. O valor da causa foi fixado em R\$ 4.059,46 (quatro mil, cinquenta e nove reais e quarenta e seis centavos).

II - A controvérsia se resume por ter a municipalidade inscrito débito em Certidão de Dívida Ativa relativo a empréstimo a particular, por entender que seria caracterizada como dívida ativa não tributária, pretendendo a execução nos moldes da lei de execuções fiscais.

III - Sobre o tema, a Segunda Turma do STJ enfrentou questão semelhante, e entendeu que o parcelamento inadimplido, objeto de termo de confissão de dívida decorrente de descumprimento pelo beneficiário de cláusulas de contrato administrativo de doação com encargo consubstanciam a dívida ativa não tributária, sendo possível a constituição do crédito por meio da CDA para posterior ajuizamento da execução fiscal.

IV - O §2º do art. 39 da Lei n. 4.320/1964 traz expressa previsão de que "contratos em geral" são considerados dívida ativa de natureza não tributária. Dessa forma, a municipalidade poderá promover a inscrição do débito em Certidão de Dívida Ativa (CDA) e ajuizar a respectiva execução fiscal.

V - Entretanto, a constituição do crédito, por meio da inscrição em dívida ativa, não impede que o particular questione a legalidade e a validade do lançamento. A certeza e a liquidez do débito, elementos essenciais para a execução fiscal, poderão ser objeto de análise nos embargos à execução.

VI - Por outro lado, merece reforma o acórdão do Tribunal a quo por entender que não existe certeza e liquidez no título, quando o crédito não tributário

decorrente de "contratos em geral" foi devidamente inscrito em Certidão de Dívida Ativa.

VII - Correta a decisão a qual deu provimento ao recurso especial para rejeitar a exceção de pré-executividade, autorizando o prosseguimento da execução fiscal.

VIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.205.405/TO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 19/11/2025, DJEN de 26/11/2025.)

PROCESSUAL CIVIL. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.

I - Na origem, trata-se de execução fiscal ajuizada pela Fazenda Pública com o objetivo de cobrar créditos não tributários decorrentes de inadimplemento de contrato de empréstimo do Banco do Povo. Na sentença o pedido foi julgado improcedente. No Tribunal a quo, a sentença foi mantida. Nesta Corte, o recurso especial foi provido. O valor da causa foi fixado em R\$ 8.745,88 (oito mil, setecentos e quarenta e cinco reais e oitenta e oito centavos).

II - A controvérsia se resume por ter a municipalidade inscrito débito em Certidão de Dívida Ativa relativo a empréstimo a particular, por entender que seria caracterizada como dívida ativa não tributária, pretendendo a execução nos moldes da lei de execuções fiscais.

III - Sobre o tema, a Segunda Turma do STJ enfrentou questão semelhante e entendeu que o parcelamento inadimplido, objeto de termo de confissão de dívida decorrente de descumprimento pelo beneficiário de cláusulas de contrato administrativo de doação com encargo, consubstanciam a dívida ativa não tributária, sendo possível a constituição do crédito por meio da CDA para posterior ajuizamento da execução fiscal.

IV - O § 2º do art. 39 da Lei n. 4.320/1964 traz expressa previsão de que "contratos em geral" são considerados dívida ativa de natureza não tributária. Dessa forma, a municipalidade poderá promover a inscrição do débito em Certidão de Dívida Ativa (CDA) e ajuizar a respectiva execução fiscal.

V - Entretanto, a constituição do crédito, por meio da inscrição em dívida ativa, não impede que o particular questione a legalidade e a validade do lançamento. A certeza e a liquidez do débito, elementos essenciais para a execução fiscal, poderão ser objeto de análise nos embargos à execução.

VI - Por outro lado, merece reforma o acórdão do Tribunal a quo por entender que não existe certeza e liquidez no título, quando o crédito não tributário decorrente de "contratos em geral" foi devidamente inscrito em Certidão de Dívida Ativa.

VII - Correta a decisão a qual deu provimento ao recurso especial para rejeitar a exceção de pré-executividade, autorizando o prosseguimento da execução fiscal.

VIII - Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 2.205.817/TO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/10/2025, DJEN de 27/10/2025.)

De sua vez, o aresto apresentado como paradigma de divergência jurisprudencial foi prolatado pela Primeira Turma, como já afirmado, derivado de recurso proveniente de outro ente federado, o Estado de Mato Grosso do Sul, e ficou assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. FINANCEIRO. ART. 2º DA LEI 6.830/80 E 39 DA LEI 4.320/64. AÇÃO DE COBRANÇA PROPOSTA POR MUNICÍPIO.

CONTRATO DE FINANCIAMENTO DE MATERIAIS BÁSICOS DE CONSTRUÇÃO. PROGRAMA DE URBANIZAÇÃO E PROMOÇÃO HUMANA EM FAVELAS E LOTEAMENTOS SOCIAIS. UTILIZAÇÃO DO PROCESSO DE CONHECIMENTO PARA CONSTITUIÇÃO DE TÍTULO AO INVÉS DA EXECUÇÃO FISCAL. IMPOSSIBILIDADE. ENTE PÚBLICO. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. CONTRATO DE ADESÃO. HIPÓTESE PREVISTA NO § 2º DO ARTIGO 39 DA LEI GERAL DE FINANÇAS PÚBLICAS. INDISPENSÁVEL A INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E A OBEDIÊNCIA À LEI 6.830/80.

1. Hipótese em que se alega violação ao art. 2º da Lei 6.830/80 e ao art. 39 da Lei 4.320/64, ao fundamento de que o município não pode ingressar com ação de cobrança contra o executado, uma vez se trata de dívida não tributária.

2. O termo de empréstimo para financiamento de moradia popular (Termo de Adesão ao Programa de Urbanização e Promoção Humana em Favelas) é contrato de adesão e se amolda à hipótese de crédito não tributário, devendo ser inscrito em dívida ativa e executado nos termos da Lei 6.830/80.

3. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.100.578/MS, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 15/9/2009, DJEN de 27/10/2025.)

Como se nota, além da **identidade de questão jurídica**, da **multiplicidade de recursos** e do **potencial efeito multiplicador**, desponta a existência de **divergência jurisprudencial relevante**, a qual **ultrapassa os limites territoriais de unidade federativa específica**, conforme se depreende das ementas retromencionadas.

Perante essa dinâmica, nos termos dos arts. 1.036 e ss. do CPC, c/c o art. 257 do RISTJ, presentes os requisitos de admissibilidade, diante da relevância, abrangência e multiplicidade relativas ao tema, ENCAMINHO O VOTO PELA **AFETAÇÃO** DESTE RECURSO ESPECIAL COMO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA, delimitando, a tal desiderato, a seguinte **QUESTÃO CONTROVERTIDA**: *Definir se a cobrança de empréstimo concedido pelo ente público a particular (contrato de mútuo), a título de implementação da política de microcrédito (Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980.*

Registre-se que também está sendo submetida à afetação eletrônica idêntica questão jurídica repetitiva nos autos do **REsp n. 2.271.268/TO**.

Aceita que seja esta proposta de afetação pelos eminentes Pares da Primeira Seção, **DETERMINO**, em seguida, a observância das seguintes **providências**:

a) suspensão da tramitação de **todos** os processos pendentes, individuais ou coletivos que versem sobre a questão ora afetada que tramitem no território nacional; eventuais requerimentos ou pedidos urgentes deverão ser apreciados pelo pertinente Juízo *a quo*;

b) comunicação, com cópia do respectivo acórdão de afetação, aos demais Ministros desta eg. Corte Superior, bem como aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça;

c) vista dos autos ao Ministério Público Federal para emissão de parecer, pelo prazo de 15 (quinze) dias, nos termos do art. 1.038, III, do CPC/2015, c/c o art. 256-M do RISTJ.

Após, voltem os autos conclusos para oportuna inclusão em pauta.

É o quanto proponho aos integrantes desta Primeira Seção.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2025/0423337-2 PROCESSO ELETRÔNICO ProAfR no
REsp 2.242.024 / T O

Números Origem: 00187653120158272729 187653120158272729

Sessão Virtual de 17/06/2026 a 23/06/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Secretária

Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Crédito Tributário - Creditamento

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

RECORRENTE : MUNICÍPIO DE PALMAS
ADVOGADA : PATRÍCIA MACEDO ARANTES - TO003419
RECORRIDO : P.B. ALVES
RECORRIDO : PEDRO BARROS ALVES
ADVOGADO : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS - SE000000M

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão virtual com término nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, afetou o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para delimitar a seguinte tese controvertida: "Definir se a cobrança de empréstimo concedido pelo ente público a particular (contrato de mútuo), a título de implementação da política de microcrédito (Banco do Povo), pode ser efetivada por intermédio da execução fiscal regida pela Lei n. 6.830/1980." e, igualmente por unanimidade, nos termos do art. 1.037, II, do CPC, suspendeu a tramitação de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos que versem sobre a questão ora afetada que tramitem no território nacional, conforme proposta do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Regina Helena Costa, Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves e Marco Aurélio Bellizze votaram com o Sr. Ministro Relator.