



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000348299

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2082649-17.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, é agravado CLARO S/A.

ACORDAM, em 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Negaram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores ANA LIARTE (Presidente) E PAULO BARCELLOS GATTI.

São Paulo, 7 de abril de 2025

OSVALDO MAGALHÃES

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

VOTO Nº 37.739/25

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2082649-17.2025.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

AGRAVADA: CLARO S/A

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. INEXIGIBILIDADE DE MULTA. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. RECURSO DESPROVIDO.

I. CASO EM EXAME: 1. Agravo de instrumento interposto em ação declaratória de inexigibilidade de multa aplicada pelo Município de São Paulo em razão da realização de obras sem autorização. O agravante contesta a decisão de primeiro grau que deferiu antecipação de tutela para suspender a exigibilidade da multa mediante seguro-garantia.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: 2. A questão em discussão consiste em: (i) falta de interesse processual devido à ausência de prévio requerimento administrativo; (ii) inexistência de prescrição intercorrente na esfera administrativa; (iii) ausência de cerceamento de defesa; (iv) não cabimento de seguro-garantia para a suspensão de exigibilidade da multa.

III. RAZÕES DE DECIDIR: 3. A falta de interesse processual por ausência de prévio requerimento administrativo é irrelevante para a propositura da ação. 4. A análise do mérito da ação proposta não cabe nesta fase processual, na qual cabe averiguar apenas os requisitos para a tutela antecipada, conforme o artigo 300 do CPC.

IV. DISPOSITIVO E TESE: 5. Recurso desprovido. Tese de julgamento: 1. A concessão de tutela provisória de urgência depende da demonstração da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. 2. A carta-fiança acrescida de 30% do valor do débito é instrumento hábil à suspensão da exigibilidade.

Legislação Citada:

Código de Processo Civil, art. 300, § 3º; Código Tributário Nacional, art. 151; Lei nº 6.830/1980, art. 9º, § 3º.

Jurisprudência Citada:

STJ, AgInt no TP n. 4.482/ES, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. 12.06.2023; STJ, REsp nº 1.381.251, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, j. 25.06.2019.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

I – Trata-se de agravo de instrumento tirado em ação declaratória de inexigibilidade de multa aplicada pelo Município de São Paulo, em razão da realização de obras sem autorização, inconformado o ora agravante, desta feita, com a r. decisão de primeiro grau que deferiu antecipação de tutela para o fim de suspender a exigibilidade da multa em questão, diante da apresentação de seguro-garantia.

Alega o agravante, resumidamente: (i) a falta de interesse processual, porquanto ausente prévio requerimento administrativo para o reconhecimento da prescrição intercorrente; (ii) a inexistência de prescrição intercorrente na esfera administrativa; (iii) a ausência de cerceamento de defesa, uma vez que o pedido de vista foi realizado apenas três (3) dias antes do vencimento do pagamento da multa; (iv) o não cabimento de seguro-garantia para a suspensão da exigibilidade da multa, além de insuficiência da referida garantia, uma vez que, ante o vencimento da dívida, incidem multa, juros e correção monetária não contemplados na garantia oferecida.

Denegado efeito suspensivo ao recurso, foram dispensadas informações do juízo e intimação para resposta.

É o relatório.

II – O inconformismo manifestado pela agravante, “*data venia*” não merece acolhimento.

De início, não há falar-se em falta de interesse processual por ausência de prévio requerimento administrativo, porquanto irrelevante para a propositura da ação.

No mais, registre-se não ter cabimento no presente agravo de instrumento, ao menos nesta fase processual, adentrar no exame do mérito da ação proposta, competindo a esta Turma Julgadora, por ora, tão somente



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

averiguar se estão presentes os requisitos ensejadores da pretendida tutela antecipada.

Nesse sentido, dispõe o artigo 300 do Código de Processo Civil:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.”

Acerca do pressuposto da probabilidade do direito, confirmam-se os ensinamentos de Luiz Guilherme MARINONI, Sérgio Cruz ARENHART e Daniel MITIDIERO:

“No direito anterior a antecipação da tutela estava condicionada à existência de 'prova inequívoca' capaz de convencer o juiz respeito da 'verossimilhança da alegação', expressões que sempre foram alvo de acirrado debate na doutrina. O legislador resolveu, contudo, abandoná-las, dando preferência ao conceito de probabilidade do direito. Com isso, o legislador procurou autorizar o juiz a conceder tutelas provisórias com base em cognição sumária, isto é, ouvindo apenas uma das partes ou então fundado em quadros probatórios incompletos (vale dizer, sem que tenham sido colhidas todas as provas disponíveis para o esclarecimento das alegações de fato). A probabilidade que autoriza o emprego da técnica antecipatória para a tutela dos direitos é a probabilidade lógica – que é aquela que surge da confrontação das alegações e das provas com os elementos disponíveis nos autos, sendo provável a hipótese que encontra maior grau de confirmação e menor grau de refutação nesses elementos. O juiz tem que se convencer de que o direito é provável para conceder tutela provisória” (Novo Código de Processo Civil comentado. 3ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 394 - grifei).

Quanto ao segundo requisito, por sua vez, afirmam os referidos autores o seguinte:

“A fim de caracterizar a urgência capaz de justificar a concessão de tutela provisória, o legislador falou em 'perigo de dano' (provavelmente querendo se referir à tutela antecipada) e 'risco ao resultado útil do processo' (provavelmente querendo se referir à tutela cautelar). Andou mal nas duas tentativas (...) O legislador tinha à disposição, porém, um conceito mais apropriado, porque suficientemente versátil para caracterizar a urgência: o conceito de perigo na demora (periculum in mora). A tutela provisória é necessária simplesmente porque não é possível esperar, sob pena de o ilícito ocorrer, continuar ocorrendo, ocorrer novamente, não se removido ou de dano não ser reparado ou reparável no futuro. Assim, é preciso ler as expressões perigo de dano e risco ao resultado útil do processo como alusões ao perigo na demora. Vale dizer: há urgência quando a demora pode comprometer a realização imediata ou futura do direito.” (Op. Cit., pp. 394-395)

Note-se, porquanto oportuno, que tais pressupostos são concorrentes, de modo que a ausência de qualquer um deles autoriza o indeferimento da medida.

Segundo já decidiu o Superior Tribunal de Justiça: “(...) 2. Nos termos do art. 300 do CPC/15, a concessão de tutela provisória de urgência depende da demonstração da probabilidade do direito, que se traduz no provável êxito do recurso, e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, que se traduz na urgência da prestação jurisdicional. 3. A ausência da probabilidade do direito basta para o indeferimento do pedido, sendo, portanto, desnecessário apreciar a questão sob a ótica do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, que deve se fazer presente cumulativamente” (AgInt no TP n. 4.482/ES, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 12/6/2023, DJe de 14/6/2023).

Além dos pressupostos arrolados no *caput*, o parágrafo 3º do artigo 300 do Código de Processo Civil estabelece outra condição a ser observada pelo julgador: a possibilidade de reversão dos efeitos da decisão.

Segundo Humberto THEODORO JÚNIOR:

“(…) é importante que a reversibilidade seja aferida dentro dos limites do processo em que a antecipação ocorre. Como é óbvio, não pode justificar a medida excepcional do art. 300 a vaga possibilidade de a parte prejudicada ser indenizada futuramente por aquele a quem se beneficiou com a medida antecipatória. Só é realmente reversível, para os fins do art. 300, § 3º, a providência que assegure ao juiz as condições de restabelecimento pleno, caso necessário, dentro do próprio processo em curso. Se, portanto, para restaurar o status quo se torna necessário recorrer a uma problemática e complexa ação de indenização de perdas e danos, a hipótese será de descabimento da tutela de urgência. É que, a não ser assim, se estará criando, para o promovido, uma nova situação de risco de dano problematicamente ressarcível, e, na sistemática das medidas de urgência, dano de difícil reparação e dano só recuperável por meio de novo e complicado pleito judicial não figuras equivalentes. O que não se deseja para o autor não se pode, igualmente, impor ao réu.

O periculum in mora deve ser evitado para o autor, mas não à custa de transportá-lo para o réu (periculum in mora inversum). Em outros termos: o autor tem direito a obter o afastamento do perigo que ameaça seu direito. Não tem, todavia, a faculdade de impor ao réu que suporte dito perigo. A tutela provisória, em suma, não se presta a deslocar ou transferir risco de uma parte para a outra.” (Curso de Direito Processual Civil. Volume I. 58ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, 2017, p. 633).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

No caso concreto, em que pesem a alegações do Município de São Paulo a respeito da inexistência de prescrição intercorrente e de cerceamento de defesa, forçoso é reconhecer que tais questões se referem ao mérito e somente poderão ser apreciadas com segurança após o contraditório na demanda de origem, não se vislumbrando, na espécie, situação de dano irreparável ou de difícil reparação, nem a possibilidade de frustração do próprio direito em aguardar-se o resultado da ação proposta.

Ademais, em se tratando de dívida de natureza não tributária, não há falar-se na aplicação do artigo 151, do Código Tributário Nacional.

Por outro lado, para a suspensão da exigibilidade do crédito necessário se faz o oferecimento de caução idônea, seja através de depósito do montante discutido ou, ainda, outra forma de garantia, como o seguro garantia ou a fiança bancária, nos termos do disposto no artigo 835, § 2º do Código de Processo Civil e o artigo 9º, § 3º, da Lei nº 6.830, de 1980.

No tocante à garantia ofertada “*in casu*” (fls. 294/303 dos autos de origem), tem-se que a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.381.251 firmou entendimento no sentido de que é cabível a suspensão da exigibilidade do crédito não tributário, a partir da apresentação de fiança bancária e/ou seguro-garantia judicial, desde que em valor não inferior ao do débito, acrescido de trinta por cento (30%). Confira-se a ementa do julgado:

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. MULTA ADMINISTRATIVA. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. NATUREZA JURÍDICA SANCIONADORA. UTILIZAÇÃO DE TÉCNICAS INTERPRETATIVAS E INTEGRATIVAS VOCACIONADAS À PROTEÇÃO DO INDIVÍDUO (GARANTISMO JUDICIAL). AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DE SUSPENSÃO DE EXIGIBILIDADE DE CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. MÉTODO INTEGRATIVO POR ANALOGIA. É CABÍVEL A

SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO A PARTIR DA APRESENTAÇÃO DA FIANÇA BANCÁRIA E DO SEGURO-GARANTIA JUDICIAL, DESDE QUE EM VALOR NÃO INFERIOR AO DO DÉBITO CONSTANTE DA INICIAL, ACRESCIDO DE TRINTA POR CENTO (ART. 151, INCISO II DO CTN C/C O ART. 835, § 2º. DO CÓDIGO FUX E O ART. 9º, § 3º DA LEI 6.830/1980). RECURSO ESPECIAL DA ANTT DESPROVIDO.

1. Consolidou-se o entendimento, pela Primeira Seção desta Corte Superior de Justiça, no julgamento do Recurso Representativo da Controvérsia, nos autos do REsp. 1.156.668/DF, da Relatoria do eminente Ministro LUIZ FUX, Tema 378, DJe 10.12.2010, de que o art. 151, II do CTN é taxativo ao elencar as hipóteses de suspensão da exigibilidade do crédito, não contemplando o oferecimento de seguro-garantia ou fiança bancária em seu rol.

2. O entendimento contemplado no Enunciado Sumular 112 do STJ, segundo o qual o depósito somente suspende a exigibilidade do crédito tributário se for integral e em dinheiro, que se reproduziu no julgamento do Recurso Representativo da Controvérsia, nos autos do REsp. 1.156.668/DF, não se estende aos créditos não tributários originários de multa administrativa imposta no exercício do Poder de Polícia.

3. Embora a Lei 6.830/1980 seja instrumento processual hábil para cobranças das dívidas ativas da Fazenda Pública, a natureza jurídica sancionadora da multa administrativa deve direcionar o Julgador de modo a induzi-lo a utilizar técnicas interpretativas e integrativas vocacionadas à proteção do indivíduo contra o ímpeto simplesmente punitivo do poder estatal (ideologia garantista).

4. Inexistindo previsão legal de suspensão de exigibilidade de crédito não tributário no arcabouço jurídico brasileiro, deve a situação se resolver, no caso concreto, mediante as técnicas de integração normativa de correção do sistema previstas no art. 4º. da LINDB.

5. O dinheiro, a fiança bancária e o seguro-garantia são equiparados

para os fins de substituição da penhora ou mesmo para garantia do valor da dívida ativa, seja ela tributária ou não tributária, sob a ótica alinhada do § 2º do art. 835 do Código Fux c/c o inciso II do art. 9º da Lei 6.830/1980, alterado pela Lei 13.043/2014.

6. É cabível a suspensão da exigibilidade do crédito não tributário a partir da apresentação da fiança bancária e do seguro-garantia judicial, desde que em valor não inferior ao do débito constante da inicial, acrescido de trinta por cento, nos moldes previstos no art. 151, inciso II do CTN c/c o art. 835, § 2o. do Código Fux e o art. 9o., § 3o. da Lei 6.830/1980, uma vez que não há dúvida quanto à liquidez de tais modalidades de garantia, permitindo, desse modo, a produção dos mesmos efeitos jurídicos do dinheiro.

7. Não há razão jurídica para inviabilizar a aceitação do seguro-garantia judicial, porque, em virtude da natureza precária do decreto de suspensão da exigibilidade do crédito não tributário (multa administrativa), o postulante poderá solicitar a revogação do decreto suspensivo caso em algum momento não viger ou se tornar insuficiente a garantia apresentada.

8. O crédito não tributário, diversamente do crédito tributário, o qual não pode ser alterado por Lei Ordinária em razão de ser matéria reservada à Lei Complementar (art. 146, III, alínea b da CF/1988), permite, nos termos aqui delineados, a suspensão da sua exigibilidade, mediante utilização de diplomas legais de envergaduras distintas por meio de técnica integrativa da analogia. 9. Recurso Especial da ANTT desprovido. (REsp 1381254/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/06/2019, DJe 28/06/2019) ”.

No caso em comento, observa-se que a carta-fiança oferecida pela empresa autora vem acrescida de 30% do valor do débito, conforme determina a legislação e o aludido entendimento do Superior Tribunal de Justiça, razão pela qual é instrumento hábil à suspensão da exigibilidade deferida pela r. decisão agravada.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ante o exposto, pelo meu voto nego provimento ao recurso.

OSVALDO MAGALHÃES

Relator