



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000333854

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1501985-59.2024.8.26.0269, da Comarca de Itapetininga, em que é apelante MUNICIPIO DE ITAPETININGA, é apelado CARLOS ALBERTO NALESSO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Por maioria de votos, em julgamento estendido, negaram provimento ao recurso, vencido o relator, que declara voto, e o 5º juiz. Acórdão com o 4º juiz**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores REZENDE SILVEIRA, vencedor, JOÃO ALBERTO PEZARINI, vencido, REZENDE SILVEIRA (Presidente), OCTAVIO MACHADO DE BARROS, WALTER BARONE E GERALDO XAVIER.

São Paulo, 3 de abril de 2025.

REZENDE SILVEIRA
RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica



APELAÇÃO Nº: 1501985-59.2024.8.26.0269

APELANTE: MUNICIPIO DE ITAPETININGA

APELADO: CARLOS ALBERTO NALESSO

COMARCA: ITAPETININGA

VOTO Nº 36530

EMENTA
DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO.
EXECUÇÃO FISCAL. Insurgência em face da
sentença que extinguiu o processo, ante a falta de
comprovação pela Fazenda Municipal exequente
de que adotara as medidas administrativas
previstas no julgamento do Tema 1184 pelo STF.
Ajuizamento da execução em data posterior à
definição da tese fixada pelo STF. A mera
previsão legislativa municipal, de cunho abstrato
e genérico, quanto a possibilidade de
parcelamento, protesto de CDA, dentre outros
meios de solução amigável do débito inferior a R\$
10.000,00 não basta para atender aquela condição
da ação, afastando-se a presunção prevista no
artigo 2º, § 3º da Resolução CNJ nº 547/2024, que
deve ser aplicada segundo a finalidade do
julgamento do Tema 1184 do STF e à luz do
conceito de interesse de agir. Sentença mantida.
Recurso improvido.

Vistos.

Trata-se de tempestivo recurso de apelação
interposto por **MUNICIPIO DE ITAPETININGA**, por meio do qual
objetiva a reforma da sentença de fls. 3/4, que indeferiu a
petição inicial e julgou extinta a execução, sem resolução de
mérito, nos termos do artigo 330, inciso III, c.c. artigo 485,
inciso I, ambos do Código de Processo Civil.

Sustenta, em suma, que o processo foi extinto
sem qualquer oportunidade de o Município demonstrar a
regularidade dos atos processuais praticados.

Alega que as restrições impostas pela lei para
regular andamento processual, não podem ser utilizadas pelos
juízos como um mecanismo para sumarização e consequente

extinção do processo, sob pena de não prestar a devida tutela jurisdicional, em prejuízo do direito de defesa.

Aduz ter adotado todas as providências necessárias para receber seus créditos pelas vias administrativas, porém todas as tentativas foram infrutíferas, ou seja, não restando uma alternativa, senão o ajuizamento da ação de execução fiscal.

Alega que, antes do ajuizamento de qualquer ação de execução fiscal, efetua a notificação (via AR) dos contribuintes em débitos, facultando-lhes a oportunidade de realizar acordo de parcelamento dos créditos, a fim de evitar o ajuizamento das demandas de execução fiscal sendo que, por ocasião da instituição do Programa de Recuperação Financeira - Refis 2023, novamente convocou os contribuintes que possuem dívidas com o ente, para regularizarem seus débitos, concedendo descontos de juros e multas.

Alega ainda que, desde o ano de 2014, também não efetua o ajuizamento de execuções fiscais de pequeno valor, com base na Lei Complementar Municipal nº 79/2014, que normatiza a cobrança administrativa.

Sustenta que o ajuizamento das ações de execução fiscal, consubstancia-se na derradeira tentativa do município de receber seus créditos.

Requer a reforma da sentença.

Sem contrarrazões.

É o relatório.

O recurso não merece provimento.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento, no plenário, na sessão de 19.12.2023, do Recurso Extraordinário nº 1.355.208 RG/SC, com repercussão geral (Tema 1184), fixou as seguintes teses:

"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.

Diante do referido julgamento, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, para instituir medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, sendo legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir:

“Art. 1º É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.

§ 1º Deverão ser extintas as execuções fiscais de valor inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento, em que não haja movimentação útil há mais de um ano sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

§ 2º Para aferição do valor previsto no § 1º, em cada caso concreto, deverão ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e propostas em face do mesmo executado.

§ 3º O disposto no § 1º não impede nova propositura da execução fiscal se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição.

§ 4º Na hipótese do § 3º, o prazo prescricional para nova propositura terá como termo inicial um ano após a data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no primeiro ajuizamento.

§ 5º A Fazenda Pública poderá requerer nos autos a não

aplicação, por até 90 (noventa) dias, do § 1º deste artigo, caso demonstre que, dentro desse prazo, poderá localizar bens do devedor.

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;

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; ou

III – indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado.

(...)”.

Trata-se de execução fiscal ajuizada em data

posterior ao julgamento do Tema 1184 pelo Supremo Tribunal Federal, sob regime de repercussão geral, no qual previu a exigência de comprovação do efetivo interesse de agir pela adoção de medidas administrativas prévias ao ajuizamento das execuções fiscais com valores inferiores a R\$ 10.000,00, conforme previsão expressa na Resolução CNJ 547/2004, com força de lei, tais como parcelamento e protesto de CDA.

Em seu recurso de apelação, a Fazenda Municipal limitou-se a indicar a legislação municipal que prevê a possibilidade de parcelamento administrativo do débito e protesto de CDA, o que não basta para verificar o efetivo interesse processual.

O artigo 2º, § 3º da Resolução CNJ 547/2004, acima transcrito, que traz presunção de cumprimento das medidas administrativas pela existência de ato normativo do ente exequente, deve ser interpretado de forma sistemática com o conceito de interesse processual para o caso concreto, no sentido de que a demonstração do interesse de agir deve ser concreta, ou seja, de que foram esgotados os meios de tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa com relação a cada devedor, sob pena de se fazer letra morta à própria tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, já que bastaria a mera edição de norma, com previsão genérica de possibilidade de parcelamento e protesto de CDA, dentre outras soluções administrativas, para que as execuções fiscais, com valor inferior a R\$ 10.000,00 fossem ajuizadas, sem a demonstração prévia da existência de acordo de parcelamento descumprido ou notificação para pagamento, sob pena de protesto da CDA, por exemplo, o que não se deu no caso concreto.

Assim, a Fazenda Municipal deveria ter trazido prova de que o devedor foi notificado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal ou que foram esgotados os meios de transação na via administrativa.

Numa palavra: a mera previsão legislativa municipal, de cunho abstrato e genérico, quanto a possibilidade de parcelamento, protesto de CDA, dentre outros meios de solução amigável do débito inferior a R\$ 10.000,00 não basta para atender a condição da ação, quanto a sua efetiva necessidade e adequação.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Agiu com acerto o juízo de origem ao extinguir a execução fiscal.

Diante do exposto, meu voto nega provimento ao recurso.

REZENDE SILVEIRA
Relator designado



Voto nº 47158
Apelação Cível nº 1501985-59.2024.8.26.0269
Comarca: Itapetininga
Apelante: Município de Itapetininga
Apelado: Carlos Alberto Nalesso

DECLARAÇÃO DE VOTO

Divirjo da maioria.

O recurso merece provimento.

Dispõe o artigo 6º da Lei de Execução Fiscal:

“Art. 6º - A petição inicial indicará **apenas**:

I - o Juiz a quem é dirigida;

II - o pedido; e

III - o requerimento para a citação.

§ 1º - A petição inicial será instruída com a Certidão da Dívida Ativa, que dela fará parte integrante, como se estivesse transcrita.

§ 2º - A petição inicial e a Certidão de Dívida Ativa poderão constituir um único documento, preparado inclusive por processo eletrônico.

§ 3º - A produção de provas pela Fazenda Pública independe de requerimento na petição inicial.

§ 4º - O valor da causa será o da dívida constante da certidão, com os encargos legais.” (destacamos).

Por sua vez, o artigo 2º do mesmo diploma legal exige, como requisito da Certidão de Dívida Ativa, somente o nome e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência do devedor:

“Art. 2º - (...).

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;”

Nesse quadro, verifica-se que a lei de execução fiscal não exige

comprovação de quaisquer das medidas fixadas no item 2, do Tema 1184 do STF, que dispõe:

"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".

Ora, conquanto legítimo e constitucional o protesto da certidão de dívida ativa, previsto na Lei nº 12.767/2012, enquanto mecanismo para o recebimento mais célere do crédito público, trata-se de faculdade posta à disposição da Fazenda Pública e não pressuposto processual específico para ajuizamento da execução fiscal.

Assim, diante da ausência de expressa previsão legal, inclusive quanto à prévia tentativa de conciliação, de rigor afastar as exigências elencadas no item 2, do Tema 1184 do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, ao extinguir o processo de execução fiscal por falta de interesse de agir dado o valor antieconômico do crédito tributário, violou o princípio constitucional do amplo acesso ao Poder Judiciário.

Mesmo nas hipóteses em que há lei local fixando limite mínimo para cobrança judicial de dívida pública, não se trata de imposição, mas mera faculdade do Administrador, a quem compete verificar a conveniência e a oportunidade do ajuizamento do executivo fiscal.

Nesse sentido, a Súmula 452 do STJ:

“Cabe às autoridades da Administração Federal extinguir ações de pequeno valor”.

Admitir-se a impossibilidade da cobrança com fulcro na ausência de interesse de agir da Fazenda Pública, como invocado pelo E. Juízo, equivaleria à autêntica forma de exclusão do crédito tributário, sem a existência de lei específica, com infração ao artigo 150, § 6º, da Constituição da República.

Não se ignora a recente tese fixada pela Suprema Corte, no julgamento do tema 1184, legitimando a extinção de execução fiscal de baixo valor.

Contudo, compartilha-se do entendimento do Ministro Dias Toffoli, que votou contrário, nos seguintes termos:

“Entendo que a previsão legislativa da possibilidade de protesto de certidões de dívida ativa é um aperfeiçoamento dos procedimentos de cobrança administrativa dos créditos da administração, mas não modifica o cenário que foi determinante para esta Corte no julgamento do Tema 109 nº da Repercussão Geral, quando se entendeu que, conquanto inviável a execução administrativa, não caberia ao Poder Judiciário extinguir execuções fiscais ajuizadas pelos municípios utilizando-se para tanto de critérios normativos previstos em leis estaduais, sob pena de malferir a autonomia dos entes federados locais. **Entendo caber a cada ente da Federação ponderar os ônus e os bônus dessas execuções e eleger os critérios que orientam a propositura ou o prosseguimento de tais demandas, não se podendo, desse modo, extingui-las mediante aplicação de critérios previstos nas legislações de outros entes ou estipulados pelo próprio julgador sem qualquer amparo em lei do ente exequente, sob pena de ofensa ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal**” (destacamos).

Assim, presente legítimo interesse no ajuizamento da ação, impõe-se acolhimento da pretensão recursal para restabelecer a execução fiscal.

Posto isso, pelo meu voto, **dá-se provimento** ao recurso.

João Alberto Pezarini



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Desembargador



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	7	Acórdãos Eletrônicos	ALOISIO SERGIO REZENDE SILVEIRA	2A3C8A55
8	11	Declarações de Votos	JOAO ALBERTO PEZARINI	2A49A9AA

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1501985-59.2024.8.26.0269 e o código de confirmação da tabela acima.