



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000360523

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1510712-25.2024.8.26.0554, da Comarca de Santo André, em que é apelante MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é apelado CONTABILIS CONTABILIDADE E ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª 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 Desembargadores WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI (Presidente sem voto), HENRIQUE HARRIS JÚNIOR E RICARDO CHIMENTI.

São Paulo, 11 de abril de 2025.

BEATRIZ BRAGA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 46431

Comarca : Santo André

Apelante : Município de Santo André (**exequente**)

Apelado : Contabilis Contabilidade e Assessoria Empresarial Ltda. (**executado**)

Ementa: Apelação. Execução Fiscal. ISS do exercício de 2021. Antes de apreciar-se o mérito do recurso, é necessário destacar-se que foi necessário adaptar-se o entendimento anterior devido à prolação do posicionamento vinculante do STF exarado no Tema 1.184 de sua jurisprudência.

Anteriormente, aplicava-se o entendimento unânime do STJ de que apenas a Administração Pública poderia executar pequenas quantias. No entanto, em 19 de dezembro de 2023, o STF publicou decisão relevante sobre o assunto (Tema 1.184), que trata da questão do interesse processual das Fazendas Públicas em recorrer ao Judiciário para cobrar créditos de pequeno valor.

Seguem as teses aprovadas em tal Tema:

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.

Feito o introito, passa-se ao caso concreto, no qual tem-se apelo interposto em face de sentença que extinguiu o processo por falta de interesse de agir ao considerar o baixo valor da ação.

Processo distribuído em outubro de 2024, portanto, posteriormente à formulação das teses no Tema 1184 citado, de modo que sua observância é medida de rigor.

Não apenas por isso, há cenário para extinção com base com base no artigo 1º, parágrafo 1º, da Resolução nº 547, eis que o valor da ação é inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

No caso, após ser oportunizada a emenda da inicial, o exequente juntou documentos que, em tese, demonstrariam

o cumprimento desses requisitos, incluindo tentativa de parcelamento e notificação do executado para pagamento. Contudo, o juízo entendeu que a prova do protesto apresentada (cópia de tela de sistema interno) não foi suficiente para vincular os títulos executivos aos débitos exequendos. O artigo 3º, § 3º, da Resolução CNJ nº 547/2024 permite que o protesto seja dispensado em certas hipóteses, como a comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos de proteção ao crédito. No entanto, essa dispensa deve ser justificada objetivamente nos autos. Além disso, o artigo 425, VI, do CPC atribui fé pública aos documentos emitidos por servidores públicos, mas isso não dispensa a necessidade de comprovação específica e inequívoca do protesto dos títulos executivos. Nesse sentido, documentos genéricos ou reproduções de telas de sistemas internos, sem menção clara ao protesto específico são considerados insuficientes. Por conseguinte, diante da ausência de comprovação efetiva do protesto, é imperiosa a manutenção do entendimento constante da sentença e relacionado à extinção do feito. Assim, considerando-se que o Município não comprovou a adoção das medidas elencadas na Tese que condiciona o ajuizamento da execução à tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa/protesto do título, a manutenção da sentença extintiva é adequada. Nega-se provimento ao recurso.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo Município de Santo André contra sentença de fls. 26/28 que extinguiu, sem resolução de mérito, a execução fiscal ajuizada em face de Contabilis Contabilidade e Assessoria Empresarial Ltda., com fundamento no artigo 485, inciso VI, do CPC, por ausência de interesse processual.

A sentença reconheceu que o valor cobrado na execução é inferior a R\$ 10.000,00 e que não houve comprovação do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa (CDA), conforme exigido pelo Tema 1.184 do STF e pela Resolução CNJ nº 547/2024.

Inconformado, apela o exequente (fls. 43/51). Sustenta, preliminarmente, a nulidade da sentença, diante da ausência de fundamentação idônea quanto à suposta falta de movimentação útil no processo, violação ao artigo 489, §1º, inciso III, do CPC, e ao princípio da não surpresa (art. 10 do CPC).

Quanto ao mérito, destaca que em atendimento ao disposto nos artigos 2º, §§ 1º e 2º, e 3º, caput, da Resolução CNJ nº 547/2024, foi realizada a prévia tentativa de conciliação e de solução administrativa, por meio da Lei Geral de Parcelamento de Débitos, Lei Municipal nº 10.376/2021, e da notificação do executado para pagamento e, ainda, pela realização do protesto extrajudicial da CDA exequenda.

A esse propósito, ressalta que as informações estampadas na exordial e/ou na certidão de dívida ativa são dotadas de fé pública, nos termos dos artigos 405 e 425, VI, do CPC, caracterizando elemento suficiente para a demonstração da prévia tentativa de conciliação e de solução administrativa, conforme estabelece o Provimento TJSP 2738/2024.

Em continuação, aduz que a aplicação da Resolução CNJ nº 547/2024 ao caso, depende do cumprimento prévio de providências administrativas, as quais foram observadas pela exequente.

Nesse sentido, pontua que a extinção prematura do feito

que compromete a gestão fiscal do Município, violando os princípios da eficiência administrativa, segurança jurídica e proteção ao erário.

Requer, por conseguinte, a reforma da sentença a fim de que seja determinado o regular prosseguimento do feito.

Sem contrarrazões.

É o relatório.

Primeiramente, insta pontuar que o apelo há de ser julgado imediatamente, sem a necessidade de conceder-se prazo para o apelado apresentar contrarrazões, uma vez que este ainda não foi citado no processo principal.

O recurso não comporta provimento.

Contudo, antes de apreciar-se seu mérito, é necessário destacar-se que esta Relatora, em função da prolação do novel posicionamento do STF exarado no Tema 1.184 de sua jurisprudência, adaptou seu entendimento anterior para solucionar os recursos atinentes à extinção de execuções fiscais de baixos valores por iniciativa do Judiciário.

Com efeito, aplicava-se o entendimento unânime do STJ segundo o qual a iniciativa de executar pequenas quantias era uma prerrogativa da Administração Pública, não sendo

permitido ao Poder Judiciário substituí-la na gestão de seus créditos (REsp. n. 2.005.747/SC).

No entanto, em 19 de dezembro de 2023 foi proferida decisão pelo Supremo Tribunal Federal atinente ao assunto. Dela, surgiu o Tema 1184, que possui o atributo da repercussão geral e diz respeito à questão da existência - ou não - de interesse processual por parte das Fazendas Públicas ao recorrerem ao Poder Judiciário para cobrar créditos de valor irrisório.

Seguem as teses aprovadas:

- 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.*

Importante destacar-se que as decisões do STF devem ser imediatamente observadas, não sendo necessário

aguardar-se o trânsito em julgado do acórdão paradigmático para aplicar-se a sistemática da repercussão geral, conforme destacado em precedentes como o Agravo Regimental na Reclamação n. 30.003/SP, julgado pela 1ª Turma em sessão virtual entre os dias 25/05 e 1º/06/2018, relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça não difere dessa posição, sendo possível a aplicação imediata dos precedentes estabelecidos em julgamentos submetidos à sistemática do recurso repetitivo ou da repercussão geral, independentemente da publicação do acórdão paradigmático ou do julgamento de eventuais embargos de declaração, conforme ressaltado no AgInt nos EDcl no AREsp. n. 2.262.586/SP, julgado pela 1ª Turma em 18/12/2023, relatado pelo Ministro Benedito Gonçalves.

Assim, uma vez estabelecida a aplicação compulsória e imediata, a Tese vinculante acima abordou três situações processuais relacionadas às execuções fiscais em andamento ou que serão instauradas.

Passa-se à análise delas.

Em relação ao Item 1 da Tese acima transcrita, o CNJ, através da Resolução nº 547, de 22/02/2024, instituiu *“medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das*

execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, a partir do julgamento do tema 1184 da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal”, especificamente apontando o valor a ser classificado como de pequena monta e as circunstâncias que podem resultar na extinção da execução.

Nesse sentido:

“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.”

Em relação ao Item 2, o Supremo Tribunal Federal abordou as futuras ações de execução fiscal, ou seja, aquelas que foram ou serão iniciadas a partir de 20/12/2023, data posterior ao julgamento realizado no Recurso Extraordinário nº 1.355.208, que ocorreu em 19/12/2023. Nele, estabeleceram-se claramente os requisitos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo ao determinar-se que "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".

Certamente buscou-se promover a adoção de métodos extrajudiciais para a satisfação das obrigações fiscais para com as Fazendas Públicas. Assim, somente quando as medidas acima forem infrutíferas ou quando houver evidência comprovada de sua impossibilidade ou inadequação é que a autoridade tributária poderá instaurar ações de execuções fiscais.

Assim, na ausência das condições que excluem a aplicação das medidas previstas na segunda parte da Tese (2), o processo poderá ser extinto de acordo com o artigo 485, inciso IV, do CPC - "a ausência de pressupostos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo".

Por fim, ao estabelecer a terceira parte da Tese (3), após os dois itens anteriores, o Supremo Tribunal Federal o fez em relação às execuções fiscais em andamento, ou seja, aquelas iniciadas até 19/12/2023, inclusive, data do julgamento realizado no Recurso Extraordinário nº 1.355.208. Referido Item concede aos órgãos tributantes a oportunidade de solicitar a suspensão do processo, indicando um prazo específico para adotarem as medidas previstas no item 2.

Tecidas tais considerações, passa-se ao julgamento.

A presente execução fiscal foi distribuída em dezembro de 2024 visando a cobrança de ISS do exercício de 2021, no valor total de R\$ 9.158,42 (nove mil, cento e cinquenta e oito reais e quarenta e dois centavos). Considerando o valor da ação, o juízo extinguiu o processo por falta de interesse processual, mencionando o Tema 1184 do STF.

Referida extinção deve ser mantida.

Tem-se aqui ação executiva ajuizada **após** o julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.355.208, em 19/12/2023; assim, a aplicação dos Itens da citada Tese é imperativa. Como tal, o ajuizamento da execução fiscal é condicionado à tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa/protesto do título, o que não foi comprovado pelo Município. Saliente-se que tais requisitos devem ser demonstrados ao tempo da propositura, sob pena de indeferimento da petição inicial por falta de interesse-necessidade. Por esse motivo, eventuais comprovações posteriores das medidas administrativas prévias previstas na segunda parte da Tese (2), como, por exemplo, o protesto dos títulos, descumprem o regramento acima e não devem ser consideradas.

A sentença extinguiu o feito com base no Tema 1.184 do STF e na Resolução CNJ nº 547/2024, normas plenamente aplicáveis ao caso, uma vez que a execução fiscal foi ajuizada após 22/02/2024, data de publicação da referida resolução.

Embora o exequente alegue violação ao princípio da não surpresa, tal argumento não prospera, pois a aplicabilidade das mencionadas normativas decorre de previsão legal e constitucional vinculante, não configurando ofensa à garantia de contraditório e ampla defesa.

Ademais, a sentença está suficientemente fundamentada, tendo o juízo analisado os requisitos previstos na Resolução CNJ nº 547/2024 e concluído pela ausência de interesse processual.

Como a execução fiscal foi ajuizada após a edição da Resolução CNJ nº 547/2024, a observância de seus requisitos deve ser integral.

No mais, nos termos do artigo 3º da Resolução, o ajuizamento da execução fiscal depende da tentativa prévia de conciliação ou adoção de solução administrativa e do protesto do título, salvo por motivo justificado de eficiência administrativa.

No caso, após ser oportunizada a emenda da inicial, o

exequente juntou documentos que, em tese, demonstrariam o cumprimento desses requisitos, incluindo tentativa de parcelamento e notificação do executado para pagamento.

Contudo, o juízo entendeu que a prova do protesto apresentada (cópia de tela de sistema interno) não foi suficiente para vincular os títulos executivos aos débitos exequendos.

O artigo 3º, § 3º, da Resolução CNJ nº 547/2024 permite que o protesto seja dispensado em certas hipóteses, como a comunicação da inscrição em dívida ativa aos órgãos de proteção ao crédito.

No entanto, essa dispensa deve ser justificada objetivamente nos autos. Além disso, o artigo 425, VI, do CPC atribui fé pública aos documentos emitidos por servidores públicos, mas isso não dispensa a necessidade de comprovação específica e inequívoca do protesto dos títulos executivos.

A jurisprudência do TJSP tem exigido que a comprovação do protesto seja específica e robusta, vinculando o título executivo aos débitos cobrados.

Nesse sentido, documentos genéricos ou reproduções de telas de sistemas internos, sem menção clara ao protesto específico, têm sido considerados insuficientes.

Por conseguinte, diante da ausência de comprovação efetiva do protesto, é imperiosa a manutenção do entendimento constante da sentença relacionado à extinção do feito.

O Outrossim, o exequente destacou que houve movimentação útil no feito, como o pedido de pesquisa patrimonial via sistemas INFOJUD/SNIPER, formulado em março de 2024, antes da prolação da sentença.

Todavia, embora o pedido de pesquisa patrimonial configure movimentação útil, não é suficiente para sanar a ausência de cumprimento dos requisitos previstos na Resolução CNJ nº 547/2024, especialmente o protesto do título.

A jurisprudência tem reiterado que o descumprimento dos requisitos essenciais à admissibilidade da execução fiscal (como o protesto) impede o prosseguimento do feito, independentemente de outras movimentações processuais.

Dessarte, o pedido de pesquisa patrimonial, embora válido, não afasta a caracterização de ausência de interesse processual decorrente da não comprovação do protesto.

O exequente, igualmente, argumenta que a extinção prematura da execução fiscal compromete a gestão fiscal do Município, violando os princípios da eficiência administrativa, segurança jurídica e proteção ao erário.

Entretanto, a Tese 1.184 do STF reconheceu a

legitimidade da extinção de execuções fiscais de baixo valor, sem deixar de ressalvar a competência constitucional de cada ente federado para regulamentar a cobrança de créditos fiscais.

No caso, o Município de Santo André editou a Lei Municipal nº 10.047/2018, autorizando o ajuizamento de execuções fiscais de débitos superiores a R\$ 705,11, mas inferiores a R\$ 10.000,00.

Contudo, o descumprimento dos requisitos previstos na Resolução CNJ nº 547/2024 (como o protesto) compromete a regularidade do processo, justificando sua extinção.

Dessume-se, por conseguinte, que a extinção do feito está em consonância com os princípios da eficiência administrativa e proteção ao erário, preservando a finalidade do processo.

Registre-se, outrossim, que a falta de intimação prévia da Fazenda acerca da ausência de interesse processual não afronta a ampla defesa e o contraditório, pois a hipótese tratou de inequívoco desfecho extintivo da ação, decorrente da constatação do descumprimento dos requisitos delineados no Tema 1184.

Compete, no mais, ao julgador, zelar pela celeridade

processual, de modo que os artigos 9^o e 10² do CPC devem ser interpretados à luz do princípio do contraditório útil, visto ser desnecessária a oitiva das partes quando esta não puder influenciar na solução a ser dada à controvérsia.

Outrossim, não há que se dizer que há violação da competência municipal ou de direito constitucional de cobrança judicial de débitos não pagos, ao argumento de que o Município estabeleceu valores inferiores a dez mil reais como piso para ajuizamento de execuções.

Com efeito, é possível iniciar-se execução fiscal para cobrar-se dívida que exceda o valor mínimo estabelecido na legislação municipal, mas que seja inferior ao montante previsto na Resolução do CNJ (R\$ 10.000,00 – dez mil reais), tal como se dá no caso concreto.

Em tal cenário, o Fisco deveria ter comprovado a prévia adoção de medidas administrativas ou a tentativa de conciliação, bem como o protesto do título. Tais medidas, como já dito, não foram demonstradas pela Fazenda, apesar de ter sido concedido prazo para tanto.

O panorama acima descrito configura a falta de

¹ **Art. 9º** Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

² **Art. 10.** O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

interesse de agir do exequente, na modalidade interesse-necessidade, o que justifica a manutenção do indeferimento da inicial e a consequente extinção do processo.

No mais, não há falar-se em violação da Súmula 452 do STJ, eis que a falta de interesse de agir reconhecida acima não se baseia apenas no valor reduzido da causa, mas sim no descumprimento, por parte da Fazenda Pública, das medidas administrativas necessárias para viabilizar a propositura da execução.

Maiores considerações não se fazem necessárias.

E para que não se alegue cerceamento do direito de recorrer, considera-se prequestionada toda matéria constitucional e infraconstitucional discutida, bastando que as questões tenham sido enfrentadas e solucionadas no acórdão, como de fato ocorreu, sendo desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais.

Por derradeiro, atentem-se as partes para o cabimento de embargos declaratórios nas estreitas hipóteses delineadas no artigo 1.022, sob pena de eventual aplicação das multas processuais previstas nos §§ 2º e 3º do artigo 1.026, ambos dispositivos do Código de Processo Civil. Assinale-se que esta medida está em consonância com a atual jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre o tema.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, **nega-se provimento ao recurso.**

BEATRIZ BRAGA
Desembargadora Relatora