



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000374782

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1504355-17.2024.8.26.0073, da Comarca de Avaré, em que é apelante MUNICÍPIO DE AVARÉ, é apelado EDSON DE OLIVEIRA.

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), RICARDO CHIMENTI E MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 15 de abril de 2025.

HENRIQUE HARRIS JÚNIOR

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 31447/2025

18ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

APELAÇÃO Nº 1504355-17.2024.8.26.0073

APELANTE: MUNICÍPIO DE AVARÉ

APELADO: EDSON DE OLIVEIRA

APELAÇÃO – Município de Avaré – Execução fiscal – IPTU dos exercícios de 2020 a 2023 – Pretensão à reforma de sentença que, de ofício, extinguiu o feito por falta de interesse de agir – Inadmissibilidade – Observância das teses fixadas no Tema nº 1184 do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 927, III, do CPC – Aplicação dos artigos 1º, §1º; 2º e 3º da Resolução CNJ nº 547/2024 e artigo 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024 – No caso sub judice, a ação foi ajuizada depois do julgamento do Tema 1184/STF; o valor da causa é inferior ao limite de 10.0000,00 estabelecido na Resolução 547/CNJ; e, não foi comprovada a adoção das medidas elencadas na tese que condiciona o ajuizamento da execução à tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, e ao protesto do título – Sentença mantida – RECURSO NÃO PROVIDO.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo MUNICÍPIO DE AVARÉ contra a r. sentença de fls. 18/21 que, em execução fiscal¹, ajuizada em face de EDSON DE OLIVEIRA indeferiu a inicial reconhecendo a falta de interesse processual da exequente, com fulcro na tese firmada no julgamento do Tema nº 1184 do E.STF, nos artigos 2º e 3º da Resolução nº 547/2024 do CNJ e art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024. Consequentemente, julgou extinto o processo, sem resolução do mérito, nos termos do art. 485, IV, do CPC.

A Municipalidade alega que, no caso concreto, cumpriu integralmente os requisitos estabelecidos no inciso III do parágrafo único do artigo 3º da Resolução nº 547/CNJ, pois indicou bens penhoráveis de

¹ Valor da causa: R\$4.826,18, em 26/11/2024.

titularidade do executado no momento do ajuizamento da execução fiscal. Alega, também, que tal providência se enquadra diretamente na hipótese prevista no inciso III do mesmo dispositivo legal, o que torna desnecessário o prévio protesto da dívida ativa. Não obstante, não há qualquer exigência legal que imponha à Fazenda Pública o ônus de demonstrar previamente a titularidade do bem indicado para penhora. Além disso, a inscrição eletrônica da dívida segue as diretrizes do §5º do art. 2º da Lei nº 6.830/80, sendo amplamente reconhecida pelos tribunais como método legítimo e eficaz para assegurar a legalidade da CDA. Portanto, não há qualquer óbice ao regular prosseguimento da execução fiscal. Assim, a extinção do feito sem resolução do mérito carece de fundamento jurídico válido, impondo-se a sua reforma para garantir o regular prosseguimento da execução fiscal e a efetiva satisfação do crédito público.

Sem apresentação de contrarrazões pelo executado posto que não angularizada a relação processual.

É o relatório.

De rigor o desprovimento do recurso.

O Supremo Tribunal Federal julgou recentemente o RE 1.355.208/STF (Tema nº 1184), que foi assim ementado:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. EXTINÇÃO DE EXECUÇÃO FISCAL DE BAIXO VALOR POR FALTA DE INTERESSE DE AGIR: POSTERIOR AO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 591.033 (TEMA N. 109). INEXISTÊNCIA DE DESOBEDIÊNCIA AOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTOS EXPOSTOS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA TESE DO TEMA N. 109 DA REPERCUSSÃO GERAL: INAPLICABILIDADE PELA ALTERAÇÃO LEGISLATIVA QUE POSSIBILITOU PROTESTO DAS CERTIDÕES DA DÍVIDA ATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Ao se extinguir a execução fiscal de pequeno valor com base em legislação de ente federado diverso do exequente, mas com fundamento em súmula do Tribunal catarinense e do Conselho da Magistratura de Santa Catarina e na alteração legislativa que possibilitou protesto de certidões da dívida ativa, respeitou-se o princípio da eficiência

administrativa. 2. Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade devem nortear as práticas administrativas e financeiras na busca do atendimento do interesse público. Gastos de recursos públicos vultosos para obtenção de cobranças de pequeno valor são desproporcionais e sem razão jurídica válida. 3. O acolhimento de outros meios de satisfação de créditos do ente público é previsto na legislação vigente, podendo a pessoa federada valer-se de meios administrativos para obter a satisfação do que lhe é devido. 4. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento com proposta da seguinte tese com repercussão geral: “É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor, pela ausência de interesse de agir, tendo em vista o princípio da eficiência administrativa”. (RE 1.355.208, Relatora: CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2023, publicado em 02/04/2024) (grifei)

Por conseguinte, foram fixadas 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.” (grifei)

A partir do julgamento do referido Tema, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução CNJ nº 547, de 22/02/2024, instituiu medidas a serem aplicadas às execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, dispondo em seu artigo 1º a possibilidade de extinção de execuções fiscais de baixo (quantias inferiores a R\$10.000,00). Confira-se:

“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.” (grifei)

A partir daí, o Conselho Superior da Magistratura, por meio do Provimento CSM Nº 2.738/2024, assim dispôs sobre a aplicação do Tema 1.184 da repercussão geral e da Resolução nº 547 do Conselho Nacional de Justiça às execuções fiscais que tramitam em 1º e 2º graus.

“Artigo 1º - O ajuizamento da execução fiscal, independentemente do seu valor, dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, e de anterior protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa comprovada objetivamente nos autos, requisitos que devem ser demonstrados ao tempo da propositura, sob pena de indeferimento da petição inicial por falta de interesse-necessidade.

Parágrafo único – As providências extrajudiciais do *caput* não são exigíveis nos processos que já tramitavam em 19 de dezembro de 2023, data da definição das teses pelo Supremo Tribunal Federal, facultado ao exequente requerer, nesses casos, a suspensão do processo para adotá-las.”

Em suma, o STF autorizou a extinção de processos de execução fiscal de baixo valor (Tese 1), definido como R\$ 10.000,00 pelo CNJ, e condicionou o ajuizamento da execução à tentativa prévia de conciliação ou adoção de solução administrativa (Tese 2). Ou seja, estabeleceu requisitos prévios ao ajuizamento da execução fiscal, o que não se apresenta incompatível com o conteúdo da LEF.

Vale ressaltar a imperatividade da observação dos termos dessa decisão pelos juízes e tribunais, por se tratar de matéria constitucional decidida pela Corte Suprema, em sede de repercussão geral,

nos termos do art. 927, III, do CPC.

Acerca do assunto, menciona-se importante trecho extraído do artigo datado de 06/04/2024, publicado na revista *Conjur*², em que o E. Des. EURÍPEDES GOMES FAIM FILHO afirma que *"O Tema 1.184 do Supremo Tribunal Federal é vinculante conforme o disposto no artigo 927 do Código de Processo Civil, além de ter evidente amparo constitucional no artigo 37 da Constituição que exige a eficiência administrativa, e no artigo 70, também da Constituição, que estipula a obrigação de a administração pública observar o princípio da economicidade."*

Com, relação à alegação de interferência do judiciário na esfera de competência do Município, destaca-se da apelação nº 1001630-70.2015.8.26.0189, de relatoria do E. Des. Fernando Figueiredo Bartoletti, julgada em 05/06/2024, o seguinte:

"[...]

Versando a r. Sentença sobre extinção da execução em razão de valor baixo e falta de interesse de agir, patente a aplicação da primeira parte da tese (1) do TEMA 1.184, pelo que resta prejudicado o exame da segunda e terceira partes da referida tese.

Deste modo, **não obstante haja lei local autorizando o ajuizamento de execuções fiscais inferiores a R\$10.000,00 (dez mil reais), possível o reconhecimento da falta de agir seguindo o disciplinado pela Resolução nº 547/24, do CNJ**, até porque no julgamento do tema de repercussão geral nº 1.184, o E. STF manteve a extinção de execução fiscal no valor de R\$528,41, inferior à quantia ora executada. **Ou seja, o critério econômico para o reconhecimento da ausência de interesse de agir não é aquele fixado pela lei de cada ente político, mas sim aquele previsto pelo CNJ por meio de resolução que deve ser observada por todos os órgãos da Justiça, destacando que este Tribunal não detém competência para reconhecer a eventual inconstitucionalidade da norma, nos termos do art. 102, I, "r", da CF.** Nesse sentido:

"Aplicabilidade dos atos normativos emanados do CNJ a todos os tribunais, com exceção deste Supremo Tribunal Federal. Precedente." (ADIn. nº 5.119-DF, rel. Min. Rosa Weber, j. 21/06/2022).

"4. Competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal

² (Tema 1.184-STF e Resolução 547 do CNJ: observações de ordem jurídica, disponível em <https://www.conjur.com.br/2024-abr-06/tema-1-184-stf-e-res-547-do-cn-j-observacoes-de-ordem-juridica/#:~:text=Tema%201.184%2C%20item%201,constitucional%20de%20cada%20ente%20federado.>

para julgar ações ajuizadas contra atos do CNJ praticados no exercício de suas competências constitucionais. 6. Inteligência do art. 106 do RI/CNJ à luz da Constituição e da jurisprudência recente do STF.” (ADIn. nº 4.412-DF, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 18/11/2020).”

No caso *sub judice*, a ação foi ajuizada depois do julgamento do Tema 1184/STF, o que autoriza a exigência do cumprimento das providências administrativas previstas no Tema 1.184 do STF e na regulamentação pelo CNJ e Conselho Superior da Magistratura desta Corte), já que o valor da causa é inferior ao limite de 10.0000,00 estabelecido na Resolução 547/CNJ. Não obstante, não foi comprovada a adoção das medidas elencadas na tese 2 por ocasião do ajuizamento da cobrança, que condiciona o ajuizamento da execução à tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, e ao protesto do título.

Tais circunstâncias corroboram o acerto da sentença recorrida, que julgou extinta a execução fiscal.

Vale destacar o entendimento desta C. 18ª Câmara de Direito Público, em caso análogo, proveniente da mesma Comarca:

Apelação. Execução fiscal. Sentença que julgou extinta a presente execução, ante a ausência de demonstração do cumprimento dos requisitos trazidos pelo Item 2 da Tese do Tema 1184 do C. STF, reproduzidos nos arts. 2º e 3º da Resolução 547 do CNJ e no art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024. Pretensão à reforma. Desacolhimento. Inexistência, no caso concreto, de justificativa para o afastamento da Tese do Tema 1184, de cumprimento obrigatório pelos Tribunais, nos termos do art. 927, III, do CPC. Valor da causa que é inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), critério esse adotado pelo CNJ para dar efetividade à Tese fixada pelo STF. Aplicação conjunta da Tese fixada no Tema 1.184, da Resolução CNJ nº 547 e do Provimento CSM nº 2.738/2024. Indicação genérica do imóvel tributado à penhora, sem comprovação da titularidade do bem ou viabilidade da medida, e acompanhada de pedido de penhora preferencial de ativos financeiros, que não se mostra suficiente a configurar a hipótese de dispensa do protesto trazida pelo art. 3º, parágrafo único, III, da Res. 547 do CNJ. Ausência de uma das condições de procedibilidade para o início da presente execução fiscal (o protesto das CDAs), que por isso deve ser extinta, sem prejuízo de nova propositura, após cumprimento dos requisitos necessários. Precedentes desta C. Câmara de Direito Público. Sentença mantida. Recurso não provido. **(Apelação nº 1504805-57.2024.8.26.0073, Des. Ricardo Chimenti, j. em**

28/03/2025)

“[...]”

No caso concreto, trata-se de execução fiscal onde se pretende a cobrança de valor inferior a R\$ 10.000,00 (montante fixado pela resolução 547 do CNJ para aplicação da Tese do Tema 1184 do STF) e proposta já em **2024**, posterior, portanto, à fixação da Tese do Tema 1184, ocorrida em 19.12.2023, de forma que aplicável o item 2 da referida Tese, bem como os demais dispositivos correlatos.

A insurgência da exequente, no caso concreto, tem por fundamento a alegação de aplicabilidade do inc. III do parágrafo único do art. 3º da Resolução 547 do CNJ, que dispensa a necessidade de protesto das CDAs em caso de indicação, no ato do ajuizamento, de bens ou direitos penhoráveis.

Tal previsão, todavia é inaplicável ao caso concreto.

Isso porque não houve a indicação precisa de bens ou direitos de titularidade do executado passíveis de penhora, mas apenas a indicação genérica de que o feito estaria instruído com “*a devida indicação e bens penhoráveis, consistentes, por exemplo, no imóvel objeto do débito, conforme descrito na Certidão de Dívida Ativa (CDA) anexa.*”, sendo certo que, como bem reconheceu o d. juízo de origem, a exequente sequer comprovou a titularidade do imóvel ou a viabilidade da sua penhora neste caso concreto.

O fato de a presente execução pretender a cobrança de IPTU (o qual possui natureza *propter rem*) não é suficiente para demonstrar, de forma automática, a existência de bens ou direitos penhoráveis. Os requisitos trazidos pela Tese do Tema 1184 do C. STF, regulamentados pela Resolução 547 do CNJ, são exigíveis, inclusive, em relação aos tributos de natureza *propter rem*.

Não bastasse, há que se destacar que a própria exequente, em sua petição inicial, manifesta o seu desinteresse na penhora do bem indicado, requerendo, em seu lugar, a realização de “*arresto ou penhora de bens, preferencialmente, na ordem estabelecida no Art. 11 da Lei nº 6830/80*” o qual elege o dinheiro na primeira posição, a penhora do imóvel na quarta posição e a penhora de eventuais direitos que o executado possa ter sobre o bem na última colocação.

A exequente pretende, na verdade, o afastamento genérico da necessidade de protesto dos títulos executivos relativos ao IPTU, burlando os requisitos trazidos pela C. Suprema Corte, em precedente de adoção obrigatória pelos tribunais, e regulamentada pelo CNJ, sem comprovar, materialmente, a titularidade e viabilidade da penhora do bem ou direito indicado, requerendo, em seguida, a constrição de bens diversos.

Assim, inexistente neste caso concreto fundamento para se afastar a incidência plena do item 2 da Tese do Tema 1184 ao caso concreto.

Conclui-se que a exequente, ora apelante, **não demonstrou o cumprimento integral dos requisitos exigidos pelo Item 2 da Tese do Tema 1184 do C. STF (reproduzidos nos arts. 2º e 3º da Resolução CNJ nº 547/2024 e no art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024), neste caso concreto.**

Ou seja, **faltou uma das condições de procedibilidade para o início da presente execução fiscal (protesto do título executivo), que por isso deve ser extinta, configurada a falta**



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de interesse de agir na modalidade interesse-necessidade, sem prejuízo de nova propositura caso haja o protesto dos títulos executivos e não tenha decorrido o prazo prescricional.” (destaques originais)

Ressalva-se, contudo, a possibilidade de novo ajuizamento, desde que cumpridos os requisitos da decisão vinculante prolatada no referido Tema nº 1184 do STF, já que a extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir não se confunde com a extinção do crédito tributário.

Por fim, consideram-se prequestionados todos os dispositivos legais e constitucionais mencionados pela parte.

Ante o exposto, **NEGA-SE PROVIMENTO ao recurso.**

HENRIQUE HARRIS JÚNIOR

Relator