



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000375559

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1504875-74.2024.8.26.0073, da Comarca de Avaré, em que é apelante MUNICÍPIO DE AVARÉ, é apelado OCIMAR DE CAMARGO.

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), BEATRIZ BRAGA E HENRIQUE HARRIS JÚNIOR.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

BOTTO MUSCARI
Relator
Assinatura Eletrônica

Apelação Cível:1504875-74.2024.8.26.0073

Apelante:Município de Avaré

Apelado:Ocimar de Camargo

Comarca:Avaré

Voto nº 12.959

EXECUÇÃO FISCAL. TEMA 1184 DA REPERCUSSÃO GERAL. INDICAÇÃO DE BEM IMÓVEL À PENHORA PARA DISPENSA DE PRÉVIO PROTESTO. AUSÊNCIA DE PROVA DA PROPRIEDADE TABULAR. ACERTADA EXTINÇÃO, À LUZ DO PROVIMENTO CSM N. 2.738/2024 E DA RESOLUÇÃO N. 547/CNJ (ATO COM FORÇA DE LEI, SEGUNDO O GUARDIÃO PRIMEIRO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). NAS EXECUÇÕES POSTERIORES À DEFINIÇÃO DA TESE, O AJUIZAMENTO ESTÁ CONDICIONADO À ADOÇÃO DE MEDIDAS COMO PROTESTO DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA E CONCILIAÇÃO ADMINISTRATIVA. APELAÇÃO DO CREDOR DESPROVIDA.

Cuida-se de apelação interposta pelo Município de Avaré contra a r. sentença de fls. 15/18, que indeferiu a peça de entrada e pôs termo à execução por falta de interesse de agir.

O ente federativo sustenta que: a) cumpriu os requisitos estabelecidos na Resolução n. 547/CNJ; b) indicou bem penhorável de titularidade do executado por ocasião da propositura, algo que dispensa a exigência de protesto prévio, consoante expressa previsão do art. 3º, § único, inc. III, da Resolução n. 547/CNJ; c) a adesão ao REFIS evidencia a adoção de tentativa prévia de conciliação e solução administrativa; d) houve afronta aos princípios da eficiência administrativa, da efetividade da tutela jurisdicional e da razoável duração do processo; e) a própria certidão de dívida ativa, mencionando o imóvel como sendo de titularidade do executado, reforça a presunção de certeza e liquidez do crédito, conferindo-lhe força de prova pré-constituída; f) inexistente previsão legal que lhe imponha o ônus de demonstrar previamente a titularidade do bem nomeado à penhora; g) cabe a Ocimar provar que o bem não é seu; h) a sentença merece reforma, com retomada da execução (fls. 26/34)

Sem contrarrazões, ausente citação.

Não há oposição ao julgamento virtual.

É o **relatório**.

Em 19 de dezembro de 2023, por votação unânime, o Supremo Tribunal Federal aprovou a seguinte tese de repercussão geral (Tema 1184):

"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".

Observe que: a) o item 2 da tese prevê que **o ajuizamento** da execução fiscal depende da prévia adoção de providências administrativas (aqui se trata de processos **supervenientes** ao julgamento do Tema 1184, claro); b) o item 3 dispõe que o trâmite de execuções fiscais não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas extrajudiciais (hipótese restrita às execuções pretéritas, obviamente); c) os arts. 2º e 3º da Resolução n. 547/CNJ, que preveem conciliação, solução administrativa e protestos, cuidam **do ajuizamento** de execuções fiscais (processos **futuros**, claro está).

Desse modo, para as execuções de baixo valor **posteriores** à sessão plenária ocorrida em dezembro de 2023, a propositura fica condicionada à demonstração de adoção de providências extrajudiciais, ex vi do art. 1º do Provimento CSM n. 2.738/2024, *verbis*:

"O ajuizamento da execução fiscal de baixo valor, nos termos da Resolução nº 547 do Conselho Nacional de Justiça, 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” (destaquei).

Na execução fiscal de que tratamos, persegue-se **valor menor do que R\$ 10.000,00** (art. 1º, § 1º, da Resolução n. 547/CNJ - requisito valorativo **atendido**, cf. fls. 2), datando a propositura de 06/12/2024 (informação disponível no SAJ). Processo inaugurado **depois** da sessão de julgamento do Tema 1184, portanto.

Exame dos autos revela que, ao tempo do ajuizamento, o Município de Avaré não juntou documentos comprobatórios da adoção das medidas extrajudiciais.

Na tela recursal, o ente subnacional sustenta que (fls. 26/34): **i)** o prévio protesto do título é dispensável diante da indicação de imóvel à penhora; **ii)** não há lei que lhe imponha o ônus de provar desde cedo a titularidade ou disponibilidade do bem nomeado à penhora.

O art. 3º, § único, III, da Resolução n. 547/CNJ prevê a dispensa da exigência relativa ao protesto na hipótese de indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado, **condicionada** à análise do juiz no caso concreto.

No caso *sub judice*, o Município indicou à penhora o imóvel relacionado ao débito fiscal (fl. 1), descrito nas certidões de dívida ativa (fls. 03/06), mantendo o ilustre Magistrado a exigência do prévio protesto ante a falta de prova de que o bem de raiz pertence ao executado ou está disponível para constrição judicial (fls. 17).

Conquanto ausente previsão legal que imponha ao exequente o ônus da prova da titularidade do imóvel, é necessária a adequada individualização do bem para que se possa aferir eventuais óbices à constrição, evitando-se prejuízo a terceiros.

Não se olvida a natureza *propter rem* da obrigação relativa ao débito de IPTU, mas somente o patrimônio do executado pode ser atingido no âmbito de cada execução (art. 10 da L.E.F.).

Lições desta Corte (ênfases minhas):

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO FISCAL – IPTU - Decisão que, antes de apreciar pedido de penhora de bem imóvel, determinou a juntada de certidão atualizada de propriedade e ônus reais – **Necessidade de se verificar os requisitos necessários à constrição, bem assim a propriedade do bem ou a titularidade do direito exercido** e a legitimidade do executado para responder pelo pagamento do imposto – Decisão mantida – Recurso desprovido.” (Agravo de Instrumento 2125141-58.2024.8.26.0000, 14ª Câmara de Direito Público, j. 04/06/2024, rel. Desembargador OCTAVIO MACHADO DE BARROS);

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO FISCAL – IPTU e taxa – Exercícios de 2012 a 2015 – Insurgência em face de decisão que indeferiu o pedido de penhora do imóvel, por inexistir prova de propriedade do imóvel - Possibilidade – **Decisão consentânea com a precaução para evitar constrição indevida, afetando a esfera jurídica de terceiros, com prevenção de ajuizamento de demandas ou incidentes** – Decisão mantida – Recurso improvido.” (Agravo de Instrumento 2153346-68.2022.8.26.0000, 14ª Câmara de Direito Público, j. 02/08/2022, rel. Desembargador REZENDE SILVEIRA).

Não juntando o Município sequer em 2] grau a **certidão da matrícula** para provar que a Ocimar é proprietário tabular do imóvel indicado à penhora, está correta a exigência de protesto prévio.

É certo que o art. 3º da Resolução n. 547/CNJ prevê exceção à exigência relativa ao protesto por motivo de eficiência administrativa, se comprovada a inadequação da medida, elencando hipóteses em que é dado ao Julgador dispensá-lo. **Contudo**, o exequente **deixou de atender** requisito previsto nos arts. 1º do Provimento CSM n. 2.738/2024 e 3º da Resolução n. 547/CNJ, **ausente prova** de prévio protesto da CDA **e** de inadequação da medida.

Esta Câmara já decidiu (sem destaques nos originais):

“Apelação. Execução Fiscal. Taxas de alvará, funcionamento, horário especial, localização, publicidade e de higiene e saúde dos exercícios de 2020, 2022 e 2023. 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 julho 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 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). **Assim, considerando-se que o Município não comprovou previamente 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” (Apelação Cível n. 1501065-67.2024.8.26.0663, j. 13/11/2024 – rel. Desembargadora BEATRIZ BRAGA);

“APELAÇÃO – Município de Garça – Execução fiscal – ISS fixo e taxa de polícia dos exercícios de 2021 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**” (Apelação Cível n. 1500422-40.2024.8.26.0201, j. 24/06/2024, rel. Desembargador HENRIQUE HARRIS JÚNIOR);

“Execução Fiscal – Taxas dos exercícios de 2020 a 2022, no valor total de R\$1.721,25, em 12/07/2024 – Município de Votorantim – Sentença extinguindo a execução, reconhecendo a ausência de interesse de agir, aplicando o Tema 1184 do STF, apontando que “o requisito previsto na segunda parte do Tema vinculante e, também, art. 3º, da Resolução CNJ 547/24, não foi preenchido pela Municipalidade que apresentou a justificativa de que a Prefeitura não dispõe de “módulo de controle administrativo de protestos” (fl.01), alegação que não se mostra suficiente a afastar a imposição da norma, nem se adequa a uma das exceções legalmente previstas” – **Insurgência da Municipalidade – Não cabimento** – No julgamento do RE 1.355.208 (TEMA 1.184), o C.STF, por unanimidade, fixou a seguinte Tese “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" – TEMA e Tese de aplicação obrigatória e imediata segundo precedentes do STF e STJ – Conselho nacional de Justiça editou a Resolução nº 547, de 22/02/2024, que "Institui 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.", em especial indicando o montante a ser considerado como de baixo valor (R\$10.000,00) e as hipóteses que poderão levar a extinção da execução – Sentença que não foi proferida em execução fiscal em curso quando do julgamento do RE 1.355.208, em 19/12/2023 (Item 3 da Tese) – **Execução fiscal que foi proposta após o julgamento do RE 1.355.208 e tem por objeto crédito total inferior a R\$10.000,00** – Ausência de violação à competência constitucional da municipalidade, que pode ajuizar execuções fiscais cujo valor supere o mínimo estabelecido em legislação local, desde que comprove ter atendido previamente o disposto na segunda parte da Tese (2) fixada pelo STF, bem como nos artigos 2º e 3º da Resolução CNJ nº 547 e no Provimento CSM nº 2.738/2024 – **Exequente que não comprovou as medidas previstas na segunda parte (2) do Tema 1.184 e pelos artigos 2º e 3º da Resolução CNJ nº 547/2024** – **Requisitos que são cumulativos e que devem ser comprovados no momento da propositura da ação, conforme art. 1º do Provimento CSM nº 2738/2024**, a permitir a extinção da execução fiscal, aplicando a primeira parte do Tema – Prazo estabelecido pelo § 5º do artigo 1º da Resolução CNJ nº 547/2024 já ultrapassado, em razão do disciplinado pelo artigo 7º do Provimento CSM nº 2738/2024 – Sentença mantida – **Recurso não provido**" (Apelação Cível n. 1501092-50.2024.8.26.0663, j. 1º/11/2024, rel. Desembargador FERNANDO FIGUEIREDO BARTOLETTI).

Equivocado supor que a Resolução n. 547 ofende a Constituição da República ou padece de ilegalidade, pois o Supremo Tribunal Federal, **primeiro guardião da Carta de 1988**, decidiu no dia 22/08/2023:

"AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONCURSO PÚBLICO. MAGISTRATURA. EXAME PSICOTÉCNICO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO TEOR DA SÚMULA VINCULANTE 44. INOCORRÊNCIA. PREVISÃO DO EXAME EM **RESOLUÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ATO COM FORÇA DE LEI**. PRECEDENTES. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO" (Rcl. 60.445 AgR, 1ª Turma, rel. Ministro LUIZ FUX – *pus ênfase*).

Para rematar, observo que se consideram prequestionados **todos** os dispositivos/temas que o ente subnacional tencione submeter mais tarde aos Tribunais sediados em Brasília.

Por todo o exposto, meu voto **nega provimento** à apelação.

BOTTO MUSCARI
Relator