



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000394162

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2101425-65.2025.8.26.0000, da Comarca de Itapequerica da Serra, em que é agravante MUNICÍPIO DE ITAPECERICA DA SERRA, é agravado PAULINA CARDINALI ADLHER (E OUTROS(AS)).

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram 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, 24 de abril de 2025.

FERNANDO FIGUEIREDO BARTOLETTI

Relator

Assinatura Eletrônica

VOTO Nº 11348

Agravo de Instrumento nº 2101425-65.2025.8.26.0000

Comarca: Itapecerica da Serra

Agravante: Município de Itapecerica da Serra (exequente)

Agravado: Paulina Cardinali e Outros (executado)

Ementa: Agravo de Instrumento – Execução Fiscal – Auto de Infração do exercício de 2019, no valor original de R\$11.055,30, em 19/12/2024 – Município de Itapecerica da Serra – Decisão fundada no Item 2 da Tese fixada pelo C. STF no julgamento no RE 1.355.208, com repercussão geral (Tema 1.184), que intimou a Fazenda “*para, no prazo de 60 (sessenta) dias, emendar a inicial, (i) comprovando o protesto do título, nos termos do art. 3º da Res. CNJ n. 547/24 e do Tema 1.184 do C. STF, bem como (ii) incluindo na planilha do débito o valor da taxa judiciária, na ordem de 2% do valor atualizado da causa, nos termos do art. 4º, inc. III, par. 13, da Lei Estadual de Custas*”, sob pena de indeferimento da inicial e extinção – Insurgência do exequente – Cabimento – Preliminar de prevenção da 15ª Câmara afastada – 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 Teses de aplicação obrigatória e imediata segundo precedentes do STF e STJ – Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº547, 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 hipótese que poderão levar a extinção da execução – Julgamento recentemente do STF, ainda quando do exame

dos Embargos de Declaração opostos pela Fazenda Nacional no mesmo RE 1.355.208, "(...), apenas para esclarecer que a tese de repercussão geral fixada na espécie aplica-se somente aos casos de execução fiscal de baixo valor, nos exatos limites do Tema 1.184, incidindo também sobre as execuções fiscais suspensas em razão do julgamento desse tema pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto da Relatora." – Execução fiscal com valor superior ao teto (R\$10.000) fixado pela Resolução CNJ n.º 547/2024, o que impede a aplicação das Teses do Tema 1.184 do C. STF – Decisão reformada – Recurso provido, com determinação.

Cuida-se de agravo de instrumento interposto pelo exequente **Município de Itapequerica da Serra** no curso de execução fiscal n.º 1502107-75.2024.8.26.0268 que propôs contra **Paulina Cardinali e Outros**, tendo por objeto a cobrança de créditos oriundo do Auto de Infração do exercício de 2019, no valor original de R\$11.055,30, em 19/12/2024 (fls.1/2).

Naqueles autos, distribuída a ação em 27/12/2024 (fls.1), o exequente peticionou novamente nos autos para comprovar tentativas prévias de conciliação e adoção de soluções administrativas (fls.3/42).

Sobreveio a decisão de fls.43 que intimou a Fazenda “*para, no prazo de 60 (sessenta) dias, emendar a inicial, (i) comprovando o protesto do título, nos termos do art. 3º da Res. CNJ n. 547/24 e do Tema 1.184 do C. STF, bem como (ii) incluindo na planilha do débito o valor da taxa judiciária, na ordem de 2% do valor atualizado da causa, nos termos do art. 4º, inc. III, par. 13, da Lei Estadual de Custas*”, sob pena de indeferimento da inicial e extinção.

Discordando da r. decisão inicial, o exequente interpõe recurso arguindo, preliminarmente, a existência de prevenção da C. 15ª Câmara de Direito Público em razão da dependência ao Agravo de Instrumento n.º 2065611-89.2025.826.0000. No mérito, sustenta que a exigência de protesto é desnecessária no caso concreto, pois o Município já adota medidas eficientes e permanentemente disponíveis para a regularização de débitos tributários e que o artigo 2º, §1º, da Resolução CNJ n.º 547/2024, expressamente permite a distribuição da execução fiscal sem a necessidade de protesto quando houver lei geral de

parcelamento ou oferecimento de alguma vantagem na via administrativa, ressaltando a Lei Municipal nº 3.168/2025 que instituiu REFIS. Reforça que o Tema 1184 protege a autonomia municipal quanto às estratégias de cobrança de dívida ativa. Requer a concessão de tutela antecipada recursal, para suspender os efeitos da decisão agravada e permitir o prosseguimento da execução fiscal sem a necessidade do protesto da CDA e, no mérito, pugna pela reforma da decisão para que seja reconhecida a desnecessidade do protesto e determinado o regular andamento do feito executivo (fls.1/12).

Recurso tempestivo e dispensado de preparo.

É o relatório.

Preliminarmente, destaco que o agravo comporta imediato julgamento, independentemente da abertura de prazo para apresentação de contraminuta, uma vez que ainda não foi efetivada a citação do executado nos autos principais.

É certo, também, que o inciso V do artigo 932 e o incisos II e III do artigo 1.019, ambos do CPC, devem ser interpretados sob a luz do Contraditório Útil, ou seja, o da eficiência indicada na parte final do artigo 8º do CPC.

Nesse sentido, oportuno destacar a orientação emanada dos Enunciados nº 3, 5 e 6 da ENFAM, *in verbis*:

3) “*É desnecessário ouvir as partes quando a manifestação não puder influenciar na solução da causa*”.

5) “*Não viola o art. 10 do CPC/2015 a decisão com base em elementos de fato documentados nos autos sob o contraditório*”.

6) “*Não constitui julgamento surpresa o lastreado em fundamentos jurídicos, ainda que diversos dos apresentados pelas partes, desde que embasados em provas submetidas ao contraditório*”.

Consigno, ainda, não ser caso de acolher a genérica alegação de

prevenção da 15ª Câmara de Direito Público, pois o agravante sequer indicou qual seria o elemento de conexão entre os dois recursos. Em consulta ao agravo de instrumento nº2065611.89.2025.826.0000, apontado como ensejador da prevenção, a agravada é Marlene Domingues, que sequer figura como parte ou interessada nestes autos, não havendo se falar em liame entre as ações a justificar a reunião dos recursos sob a mesma relatoria.

Destaco, ainda, que a decisão recorrida determinou a emenda à petição inicial para **i)** juntar prova do protesto e **ii)** incluir na planilha do débito o valor da taxa judiciária. Todavia, o agravante insurgiu-se apenas com relação ao protesto, limitando, em razão do princípio devolutivo, a apreciação desta Corte.

Superada estas questões, presentes os pressupostos de admissibilidade, recebo o recurso do exequente.

Antes do exame do mérito recursal, algumas considerações iniciais são necessárias, pois como é insofismável, a partir do julgamento do RE 1.355.208 pelo C. STF, submetido ao regime de repercussão geral, em 19/12/2023, houve a fixação de nova Tese para o TEMA 1.184, resultando em significativa alteração quanto aos precedentes jurídicos vinculantes aplicados até então às ações de execução fiscal.

Ressalta-se, ademais, que embora ainda não tenha ocorrido o trânsito em julgado do processo paradigma, se submetida ao regime de repercussão geral, ou seja, com natureza vinculante, a Tese fixada no TEMA 1.184 é de aplicação obrigatória e imediata não só para as ações executivas que serão propostas, mas também para as execuções fiscais já em curso, não havendo qualquer dúvida a esse respeito, pois pacífica orientação do C. STF:

“As decisões proferidas por esta Corte são de observância imediata. Portanto, não é necessário aguardar o trânsito em julgado do acórdão paradigma para aplicação da sistemática da repercussão geral. Precedentes” (Agravo Regimental na Reclamação n. 30.003/SP, 1ª Turma, julgado em sessão virtual entre os dias 25/05 e 1º/06/2018, rel. Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO) - **grifei**.

No mesmo sentido, é o entendimento do C. STJ:

“É possível a aplicação imediata dos precedentes firmados em julgamentos submetidos à sistemática do recurso repetitivo ou da repercussão geral, independentemente da publicação do acórdão paradigma ou do julgamento de eventuais embargos de declaração opostos” (AgInt nos EDcl no AREsp. n. 2.262.586/SP, 1ª Turma, j. 18/12/2023, rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES) - grifei

Nessa esteira, inicialmente, ao fixar o TEMA 1.184, em resumo, o C. STF reconheceu ser possível, de ofício pelo juízo, a *"Extinção de execução fiscal de baixo valor, por falta de interesse de agir, haja vista modificação legislativa posterior ao julgamento do RE 591.033 (Tema 109), que incluiu as certidões de dívida ativa entre os títulos sujeitos a protesto (Lei 12.767/2012), e a desproporção dos custos de prosseguimento da ação judicial."*

Também no mesmo julgamento do RE 1.355.208, para ações de execução fiscal, o C. STF, por maioria, apreciando o TEMA 1.184 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux, sendo que, 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."

Consequentemente, reconhecida a aplicação obrigatória e imediata, três foram as hipóteses processuais tratadas pela mesma Tese vinculante para as execuções fiscais que já estão em curso ou que serão propostas.

Na primeira parte da Tese (1), o C. STF decidiu que ***"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."***

Esta primeira parte da Tese (1), na sequência, acabou acompanhada da edição pelo Conselho Nacional de Justiça, da Resolução CNJ nº547, 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 para indicar o montante a ser considerado como de baixo valor e as hipótese que poderão levar a 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."

Na segunda parte da Tese (2), restou claro que o C. STF tratou das ações de execução fiscal futuras, isto é, aquelas que foram ou serão propostas a partir de 20/12/2023, data posterior ao julgamento efetuado pelo C. STF do RE 1.355.208, que ocorreu em 19/12/2023, estabelecendo claramente pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo ao determinar 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"***.

Do mesmo modo, esta segunda parte da Tese (2), na sequência, também acabou acompanhada da edição pelo Conselho Nacional de Justiça, da Resolução CNJ nº547, 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 para identificar quais medidas serão consideradas providências prévias ao ajuizamento da execução fiscal e as hipóteses de dispensa do protesto do título executivo.

Nesse sentido:

"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 (Lei nº10.522, de 19 de julho de 2002, art. 20-B, § 3º, I);

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 (Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, art. 20-B, § 3º, II); ou

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

Por certo, teve por objetivo incentivar à adoção de mecanismos extrajudiciais há muito estabelecidos também para a satisfação dos créditos fiscais das Fazenda Públicas. Somente quando frustradas ou diante da comprovada impossibilidade ou inadequação da medida, o ente tributante poderá promover o ajuizamento das cobranças judiciais. Se inexistentes as hipóteses de exclusão de aplicação das providências da segunda parte da Tese (2), o processo poderá ser extinto nos termos do artigo 485, IV, do CPC – “*verificar a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo*”.

Por último, ao fixar a terceira parte da Tese (3), em sequência aos dois itens anteriores, o C. STF o fez para as execuções fiscais em curso, isto é, as já proposta até 19/12/2023, inclusive, que foi a data do julgamento efetuado pelo C. STF do RE 1.355.208, concedendo aos entes tributantes a oportunidade de pedirem a suspensão do processo, indicando prazo certo, para adotarem as medidas previstas no item 2, isto é, **“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."

E, mais recentemente, ainda quando do exame dos Embargos de Declaração opostos pela Fazenda Nacional no mesmo RE 1.355.208, *"O Tribunal, por unanimidade, acolheu os embargos de declaração, sem atribuição de efeitos infringentes, apenas para esclarecer que a tese de repercussão geral fixada na espécie aplica-se somente aos casos de execução fiscal de baixo valor, nos exatos limites do Tema 1.184, incidindo também sobre as execuções fiscais suspensas em razão do julgamento desse tema pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto da Relatora."* (grifei), julgamento que foi encerrado em 19.4.2024.

Consequentemente, além de reconhecida a aplicação obrigatória e imediata do Tema 1.184 para as execuções fiscais que já estão em curso ou que serão propostas, o C. STF acabou por limitar a incidência das três Teses **somente aos casos de execução fiscal de baixo valor**, ou seja, quando o valor executado estiver abaixo de **R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento**, nos termos do §1º do artigo 1º da Resolução CNJ n.º547/2024.

Pois bem.

Diante do que foi exposto acima, no específico caso dos autos, em que a ação executiva foi distribuída em 27/12/2024 e tem por valor cobrado o total de R\$11.055,30 (fls.1 dos autos principais), portanto, acima do teto de R\$10.000,00 estabelecido pela Resolução CNJ n.º547/2024, sem amparo o entendimento do juízo de primeiro grau para a aplicação direta da segunda parte da Tese (2) do TEMA 1.184, e, de rigor, o provimento do agravo para reformar a r. Decisão agravada e determinar o prosseguimento da execução fiscal.

Por derradeiro, considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se que é pacífico no Superior Tribunal de Justiça que, tratando-se de pré-questionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida.

E mais, os embargos declaratórios, mesmo para fins de prequestionamento, só são admissíveis se a decisão embargada estiver eivada de algum dos vícios que ensejariam a oposição dessa espécie recursal



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

(EDROMS-18205/SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ-08.05.2006 p.240).

Ante o exposto, **dá-se provimento ao recurso, reformando-se a decisão agravada, para regular prosseguimento da execução fiscal.**

FERNANDO FIGUEIREDO BARTOLETTI

Relator