



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000397563

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1510690-64.2024.8.26.0554, da Comarca de Santo André, em que é apelante MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, é apelado BAUER SERVICE 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) E BEATRIZ BRAGA.

São Paulo, 25 de abril de 2025.

BOTTO MUSCARI
Relator
Assinatura Eletrônica

Apelação Cível:1510690-64.2024.8.26.0554

Apelante:Município de Santo André

Apelado:Bauer Service Ltda.

Comarca:Santo André

Voto nº 12.962

EXECUÇÃO FISCAL. PROCESSO ULTERIOR À DEFINIÇÃO DE TESE NO TEMA 1184 DA REPERCUSSÃO GERAL. ACERTADA EXTINÇÃO DO PROCESSO, À LUZ DO PROVIMENTO CSM N. 2.738/2024 E DA RESOLUÇÃO CNJ N. 547 (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. DOCUMENTOS GENÉRICOS APRESENTADOS PELO ENTE FEDERATIVO. INSUFICIÊNCIA. APELAÇÃO DO MUNICÍPIO DESPROVIDA.

Trata-se de apelação interposta pelo MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ contra a r. sentença de fls. 49/51, que pôs termo à execução fiscal com lastro no art. 485, inc. VI, do Código de Processo Civil.

O ente subnacional afirma que: a) provou a adoção de medidas extrajudiciais; b) foram atendidos os requisitos previstos na Resolução n. 547/CNJ; c) apresentou documentação dotada de fé pública; d) as medidas administrativas não deram frutos; e) lei municipal define pequeno valor, para fins de execução fiscal; f) a Resolução n. 547/CNJ usurpou competência e violou a autonomia dos Municípios; g) o processo deve avançar (fls. 54/61).

Sem contrarrazões, ausente citação.

Inexiste 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".

Observo 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. fl. 5 -- cópia), datando a propositura de 18/12/2024 (informação disponível no SAJ). Processo inaugurado **muito depois** da sessão de julgamento do Tema 1184, portanto.

Exame dos autos revela que: **i)** ao tempo do ajuizamento, o ente federativo não juntou documentos comprobatórios da adoção das medidas extrajudiciais; **ii)** instado a provar que adotara tais medidas (fls. 15/16), o exequente trouxe consultas de lançamentos e planilhas com nota bastante **genérica** de envio de parcela para protesto, notificação relativa a programa de renegociação e carta de cobrança (fls. 23 e ss.).

Mesmo que se trate de documentos dotados de fé pública (fls. 57, *initio*), isso não exonera o credor de provar efetivo protesto e a necessária correlação com as certidões de dívida ativa.

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 Município **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 das CDA's e de inadequação da medida.

Em processo no qual litigava **o mesmo Município**, a 18ª Câmara assentou:

"Apelação. Execução Fiscal. ISS do exercício de 2020. 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 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" (Apelação Cível n. 1508863-18.2024.8.26.0554, j. 26/03/2025, rel. Desembargadora BEATRIZ BRAGA - negritei).

A existência de lei fixando valor mínimo para a cobrança da dívida ativa em Santo André (fls. 58, subitem 2.2) **não altera** o quadro: a Resolução n. 547/CNJ é expressa ao estabelecer como baixo valor aquele inferior a **R\$ 10.000,00** (art. 1º, § 1º).

Em artigo publicado na revista *Conjur*, o eminente Desembargador EURÍPEDES GOMES FAIM FILHO faz advertências relevantes: **"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" (*Tema 1.184-STF e Resolução 547 do CNJ: observações de ordem jurídica*, disponível em www.conjur.com.br/2024-abr-06/tema-1-184-stf-e-res-547-do-cnj-observações-deordem-juridica/ -- sem destaques no original).

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*).

Dirá o exequente que não foi ouvido sobre o tema, antes de proferida a r. sentença. Isso é verdade. Porém, como pôde expender todos os seus argumentos na tela recursal e nenhum deles afasta a extinção pronunciada em 1ª instância, não há por que anular-se o *decisum* recorrido.

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