



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2025.0000403934**

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1502527-84.2024.8.26.0299, da Comarca de Jandira, em que é apelante MUNICIPIO DE JANDIRA, é apelado NIC IMOVEIS S/C 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 MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

**RICARDO CHIMENTI**

**Relator(a)**

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto n. 31422

Ano: 2025

Apelação n. 1502527-84.2024.8.26.0299

Comarca: Jandira

Apelante: Município de Jandira

Apelado: Nic Imóveis S/c Ltda.

Apelação. Execução fiscal. Sentença que indeferiu a inicial e 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. Ausência de violação aos arts. 9º e 10 do CPC. 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. Suposto risco de ocorrência da prescrição que não é fundamento para se afastar a exigência do protesto das CDAs, tendo em vista que tal ato é, também, causa de interrupção da contagem do prazo prescricional. 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 adotado solução administrativa ou tentativa de conciliação previamente ao ajuizamento da ação, bem como o protesto do título. Ausência de uma das condições de procedibilidade para o início da presente execução fiscal (o protesto da CDA), 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.

## I – Relatório

Trata-se de recurso de Apelação interposto pelo **Município de Jandira** em face da r. sentença que julgou extinta a presente execução, ante o reconhecimento da ausência de interesse de agir, visto que o feito foi movido sem

que fosse comprovado o 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. Não foram fixados honorários advocatícios.

Alega a apelante, em síntese, que: a execução não poderia ter sido extinta sem que intimada a exequente para se manifestar, nos termos do art. 10 do CPC; (II) foi cumprido o requisito de prévia tentativa de cobrança administrativa por meio do envio de notificação extrajudicial para pagamento e em razão da existência de lei geral de parcelamento; (II) a exigência de protesto das CDAs pode ser flexibilizada, quando comprovada sua ineficiência; (III) é comum que os municípios realizem o parcelamento administrativo dos créditos para, imediatamente, romper com as avenças, tal situação, aliada ao risco de prescrição quinquenal, demonstra a potencial ineficácia do protesto das CDAs; (IV) a exigência de protesto configura interferência do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes; (V) o valor de R\$ 10.000,00 fixado pela resolução 547 do CNJ é inaplicável aos casos em que haja legislação municipal fixando o que deve ser considerado como “pequeno valor”; (VI) no caso do município de **Jandira**, há legislação fixando o valor considerado como irrisório em 50 unidades fiscais do Município, devendo tal montante ser aplicado, também, em relação aos requisitos trazidos pela Tese do Tema 1184; (VII) o crédito tributário é indisponível, só sendo possível a sua remissão por meio de lei expressa do ente tributante. Requer a reforma da r. sentença recorrida, nos termos das razões recursais.

Não foram apresentadas contrarrazões.

A r. sentença recorrida foi proferida já na vigência do CPC/2015.

## II – Fundamentação

O recurso comporta imediato julgamento, independentemente da abertura de prazo para as contrarrazões (art. 932, V, do CPC/2015), pois o processo foi extinto antes mesmo de ser inaugurado o prazo para que o executado manifestasse eventual resistência (art. 16 da Lei n. 6.830/1980). Ademais, não consta dos autos a nomeação de advogado ou curador especial para o executado e ao julgador impõe-se velar pela celeridade do processo (art. 5º, LXXVIII da CF/1988 e art. 139, II, do CPC/2015), sendo certo que o disposto no inciso V do art. 932 e no § 1º do art. 1010, ambos do CPC/2015, deve ser interpretado sob a luz do Contraditório Útil.

Nesse sentido merecem destaque as seguintes notas de Theotonio Negrão ao inciso V do art. 527 do CPC de 1973:

**“No procedimento de agravo de instrumento manejado contra decisões indeferitórias de liminares, não há necessidade de citação ou intimação da parte adversa, quando ainda não tenha ingressado na relação processual” (5ª Conclusão do CETARs).**

**“Ainda não formada a relação processual, não há necessidade de intimação da parte adversa para oferecimento das contrarrazões nos autos de agravo de instrumento onde se examina o indeferimento de medida liminar inaudita altera pars” (STJ-2ª T, MC 5.611 – AgReg, Min. Laurita Vaz, j. de 26/11/02, DJU de 3.3.03). No mesmo sentido: STJ-4ª T, AI 729.292-AgRg, Min. Massami Uyeda, j. 19.2.08, DJU 17.3.2008.**

Aplicável ao caso, também o Enunciado 3 da ENFAM, do seguinte teor:

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

**Ainda em preliminar, afasto a alegação de nulidade da r. sentença, vez que não há que se falar em violação aos arts. 9º e 10 do CPC.**

Para se afastar o decreto extintivo, exigia-se da municipalidade a demonstração do cumprimento dos requisitos trazidos pelo

item 2 da Tese do Tema 1184, ou, ao menos, a existência de causa para se afastar a exigência de protesto dos títulos executivos. Todavia, é certo que a recorrente sequer em suas razões recursais demonstrou tais possibilidades, revelando que seria inócuo ouvi-la a respeito antes da sentença proferida, à luz do contraditório útil.

**No mérito, o recurso, tempestivo e isento de preparo, não comporta provimento.**

Com efeito, o C. STF, em julgamento recente nos autos do RE 1.355.208 (Tema 1.184 de Repercussão Geral), 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.
- (RE 1355208, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 19-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-04-2024 PUBLIC 02-04-2024)

O entendimento supracitado, de cumprimento obrigatório pelas Instâncias inferiores, nos termos do artigo 927, III, do Código de Processo Civil, está produzindo regulares efeitos desde 19/12/2023, independentemente da publicação do acórdão paradigmático ou do julgamento de eventuais embargos de declaração para aplicar-se a sistemática da repercussão geral.

A partir do julgamento do Tema nº 1.184 do STF, foi publicada a Resolução CNJ nº 547 em 22/02/2024, que estabelece medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no

Poder Judiciário, replicando os requisitos já fixados pelo C. STF, nos seguintes termos:

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.

...

Art. 2º - O ajuizamento de execução fiscal dependerá de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa.

...

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.

E a partir das diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Conselho Nacional de Justiça, foi publicado o Provimento nº 2.738/2024 pelo Conselho Superior da Magistratura deste E. TJSP, que assim estabeleceu:

Artigo 1º - 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.

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.

Ademais, vale destacar que **os requisitos devem ser observados cumulativamente e comprovados já na data da propositura** (art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024). Em outros termos, a propositura das execuções fiscais de baixo valor depende da comprovação de prévia **“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.”** (grifei)

Pois bem.

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.

Quanto as questões levantadas, cumpre destacar, inicialmente, que não se sustenta a alegação genérica da exequente no sentido de que o suposto elevado índice de inadimplência dos acordos administrativos de parcelamento justificaria, sequer em tese, o afastamento da obrigatoriedade do protesto dos títulos, vez que não foi apresentado qualquer estudo objetivo que vincule tais situações.

Ademais, vale destacar que, diferentemente do mero rompimento do parcelamento, o protesto das CDAs e consequente negativação do nome do executado perante os órgãos de proteção ao crédito gera efeitos materiais, tais quais a impossibilidade ou dificuldade na obtenção de empréstimos e outros financiamentos.

No mais, também não se sustenta a alegação de necessidade de prosseguimento do feito em razão do risco de restar configurada a prescrição originária dos créditos.

Isso porque o protesto das CDAs deveria ter sido realizado antes da data da propositura (art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024), sendo certo que, nos termos da nova redação do inciso II do parágrafo único do art. 174 do CTN (data pela Lei Complementar nº 208, de 2024), o protesto extrajudicial era, por si, hipótese de interrupção do prazo prescricional, de forma que o risco apontado pela exequente poderia ter sido evitado pela simples prática do procedimento adequado para cobrança dos créditos de valor reduzido.

Em suma não se justifica a propositura de execução fiscal unicamente para fins de evitar a prescrição, vez que a mesma também é passível de interrupção por meio do protesto extrajudicial.

No mais, ao contrário do que alega a apelante, não há que se falar em violação a sua competência constitucional, ou violação ao seu direito constitucional de perseguir os débitos não adimplidos pela via judicial, pois **é possível o ajuizamento de execução fiscal para a cobrança de dívida que supere o valor mínimo estabelecido na Legislação municipal, mas se mostre inferior ao montante estabelecido na Resolução do CNJ.** Todavia, neste cenário, deveria a exequente ter comprovado, de plano, a adoção de solução administrativa ou tentativa de conciliação previamente ao ajuizamento da ação, bem como o protesto do título. Tais medidas, contudo, não foram comprovadas pela Fazenda Pública neste caso concreto.

Assim, inexistente neste caso concreto fundamento para se afastar a incidência plena do item 2 da Tese do Tema 1184 ao 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,** sem prejuízo de nova propositura caso a CDA seja protestada e não tenha decorrido o prazo prescricional.

Dito de outro modo, constatado 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.**

Destarte, o exequente deixou de comprovar o protesto das Certidões de Dívida Ativa, razão pela qual **restou configurada a falta**

**de interesse de agir, na modalidade interesse-necessidade, o que justifica a extinção do processo.**

No mesmo sentido, em casos análogos, é o entendimento desta C. Câmara de Direito Público:

**AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL – IPTU, TAXA DE CONSERVAÇÃO DE VIAS E TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA – Exercícios de 2020 e 2021 – Insurgência da Municipalidade agravante contra a determinação de emenda da inicial, para o fim de adequar-se a mesma ao definido no Tema 1.184 do STF – Desacolhimento – Tema que assina prazo para o Fisco credor demonstrar a adoção de providências extrajudiciais, ou pleitear a suspensão do andamento do feito para adotá-las – Desconsideração, in casu, da questão do valor da causa, bem como da existência de lei municipal que estabelece valor limite para a dispensa do ajuizamento da execução fiscal – Observância do disposto na Resolução n. 547/CNJ – Recurso desprovido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2109724-65.2024.8.26.0000; Relator (a): Wanderley José Federighi; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Boituva - Setor de Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 15/05/2024; Data de Registro: 15/05/2024)**

Agravo de Instrumento – Execução Fiscal – IPTU e Taxas de Expediente, Limpeza Pública e Conservação de Vias dos Exercícios de 2018 a 2021– Município de Boituva – Decisão fundada no Item 2 da Tese fixada pelo C. STF no julgamento no RE 1.355.208, com repercussão geral (Tema 1.184), determinando ao exequente demonstrar a adoção das 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. Alternativamente, poderá o exequente pleitear a suspensão do processo, para a adoção das duas medidas assinaladas, ressaltando à Fazenda exequente de que o atendimento de tais requisitos deve se dar de forma concreta em relação ao polo executado, demonstrando (documentalmente) a tentativa de conciliação ou solução administrativa (comprovando-se a tentativa de notificação para tanto), bem como o respectivo protesto da(s) CDA(s) (o que poderá se dar por intermédio dos cartórios de protesto ou de eventual convênio com a Serasa ou congênere, os quais são interligados)" – 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 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 – Decisão recorrida que não versa sobre a extinção da ação em razão do baixo valor cobrado e da ausência de interesse de agir (Item 1 da Tese) e, muito menos, que 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 – Decisão de primeiro grau correta quanto à determinação para o exequente comprovar o cumprimento integral das providências previstas no item 2 da Tese do TEMA 1.184 – Decisão mantida tal como lançada – Recurso não provido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2093561-10.2024.8.26.0000; Relator (a): Fernando Figueiredo Bartoletti; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Boituva - Setor de Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 10/04/2024; Data de Registro: 10/04/2024)

**Destarte, mais não é preciso dizer e, ausentes motivos para sua reforma, deve ser mantida a r. sentença recorrida, por seus próprios fundamentos, aos quais se acrescenta os expostos neste voto.**

A fim de evitar o ritual de passagem estabelecido no artigo 1025 do CPC/2015, a multiplicação dos embargos de declaração prequestionadores e os prejuízos deles decorrentes, nos termos do artigo 8º (em especial dos princípios da razoabilidade e da eficiência) e do artigo 139, II (princípio da duração razoável do processo), ambos do CPC/2015, para fins de “prequestionamento ficto” desde logo considero incluídos neste acórdão os elementos que cada uma das partes suscitou nas suas razões e nas suas contrarrazões de recurso.



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**III – Conclusão**

Diante do exposto, **nega-se provimento ao recurso.**

**RICARDO CHIMENTI**  
Relator  
(Assinatura Eletrônica)