



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000409152

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1504444-40.2024.8.26.0073, da Comarca de Avaré, em que é apelante MUNICÍPIO DE AVARÉ, é apelada JOAQUIM FERNANDES VIEIRA NETO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 15ª 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 EURÍPEDES FAIM (Presidente sem voto), EUTÁLIO PORTO E RAUL DE FELICE.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

MARCOS SOARES MACHADO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 3863- 15ª Câmara de Direito Público

Apelação nº 15044440-40.2024.8.26.0073

Apelante: Município de Avaré

Apelado: Joaquim Fernandes Vieira Neto

Origem: Foro de Avaré – Serviço de Anexo Fiscal

Apelação. Execução fiscal. Município de Avaré. Extinção do processo por ausência de interesse de agir, haja vista a inexistência de prova da adoção de prévias medidas administrativas nos termos do Tema 1184 (RE 1.355.208 STF). Ajuizamento da execução em 06/12/2024, ou seja, após a definição da tese fixada pelo STF em 19/12/2023. Providências extrajudiciais que devem ser observadas e devidamente comprovadas com o ajuizamento da execução. Inteligência do art. 1º, parágrafo único do Provimento CSM 2738/24 deste Tribunal de Justiça. Precedentes deste E. TJSP. Sentença mantida. Recurso não provido.

Trata-se de apelação interposta pelo **Município de Avaré** contra r. sentença de fls. 14/17, que julgou extinta a execução fiscal proposta em face de **Joaquim Fernandes Vieira Neto**, com fundamento no art. 485, inc. VI, do Código de Processo Civil, por não ter comprovado a adoção das medidas prévias previstas no item 2 do tema 1184 do STF (artigos 2º e 3º da Resolução 547 do Conselho Nacional de Justiça e art. 1º do Provimento CSM 2.738/2024, deste E. TJSP), restando evidenciada a ausência de interesse de agir.

Recorre o apelante buscando a reforma integral da decisão para que seja determinado o regular prosseguimento do feito.

O recurso é tempestivo, independe de resposta (angularização processual não concretizada) e é isento de preparo.

É o relatório.

Cuida-se de execução fiscal ajuizada pelo Município de Avaré visando o recebimento de créditos de IPTU do exercício de 2020 no valor de R\$ 9.082,17.

O recurso não comporta provimento.

De início, imperioso consignar que, a despeito da competência dos entes federados para legislar sobre valores mínimos à cobrança de Dívida Ativa da Fazenda Pública Municipal, em especial quanto à dispensa de ajuizamento, fato é que a existência de legislação municipal prevendo outro valor não limita ou se incompatibiliza com a aplicação do tema repetitivo 1184 firmado pelo Supremo Tribunal Federal, considerando tratar-se de precedente vinculante de aplicação imediata e cogente (arts. 1.040 e 927, III, do CPC), que disciplina matéria distinta, ou seja, o interesse de agir frente ao postulado da eficiência administrativa.

Em outras palavras, inviável confundir a dispensa de ajuizamento envolvendo créditos tributários de pequeno valor, previsto na lei municipal, com a noção de falta de interesse de agir, pela ineficácia de execuções fiscais com baixo valor, disciplinadas na tese.

De feito, o Plenário do STF, no julgamento do RE nº 1.355.208, de relatoria da Ministra Carmen Lúcia, em 19/12/2023, paradigma do Tema nº 1184, do regime de repercussão geral, estabeleceu 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.”

Em fevereiro de 2024, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547/2024 para disciplinar a aplicação da tese fixada no referido tema e instituiu medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, dispondo os artigos 2º e 3º sobre a necessidade de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa e protesto do título, os quais são abaixo reproduzidos:

“Art. 1º É legítima a extinção de execução fiscal de baixo 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.

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 nº 10.522/2002, 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 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, II); ou

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

IV – a inclusão do crédito inscrito em dívida ativa no Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) de que trata a Lei nº 10.522/2002. (incluído pela Resolução n. 617, de 12.3.2025)

E, em 09/04/2024, o Conselho Superior da Magistratura deste Egrégio Tribunal de Justiça editou o Provimento CSM nº 2.738/24, alterado posteriormente pelo Provimento CSM nº 2.744, consignando expressamente no parágrafo único do artigo 1º que as medidas extrajudiciais não são exigíveis nos processos que já tramitavam na data da definição da tese pela Corte Suprema, a saber:

“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.”

Assim, considerando que a Municipalidade distribuiu a demanda executiva visando o recebimento de débitos em **06/12/2024** (fls. 1), data posterior à edição do Tema 1184 fixado pelo STF (**19/12/2023**), resta indubitado serem aplicadas ao caso concreto as regras atinentes à comprovação da adoção de providências prévias à sua distribuição.

Não viceja o argumento de que o tema nº 1184 e as normas da Resolução CNJ nº 547/2024 e do Provimento CSM nº 2.738/2024 violam a sua competência legislativa ou ceifam seu direito de perseguir débitos inadimplidos pela via judicial, pois tais regramentos, em hipótese alguma, impedem o ajuizamento de execução fiscal para a cobrança de dívida que supere o valor mínimo estabelecido na Legislação municipal, mas que seja inferior ao montante estabelecido pela Resolução do CNJ.

Isso porque a Resolução somente obsta o ajuizamento de novas execuções sem que antes se promova o protesto do título ou a adoção de solução administrativa ou tentativa de conciliação. Uma vez adotadas tais medidas prévias e, ainda, persistindo o inadimplemento, a Fazenda Pública está autorizada a ajuizar execução fiscal com valor inferior a R\$10.000,00, observado o limite mínimo de dispensa previsto na legislação municipal.

No caso *sub judice*, a Municipalidade não demonstrou ter adotado as medidas prévias no prazo de 30 dias concedido pelo MM. Juízo singular emendar a petição inicial, mas o Município insurgente insistiu na tese de que o protesto do título não seria

viável, porquanto ineficiente do ponto e, ainda, que teria indicado, na peça inaugural, bem passível de penhora (o imóvel sobre o qual recai a exação do IPTU), cuja demonstração antecipada da titularidade/propriedade a Resolução CNJ nº 547/2024 prevê, o que ensejou a prolação da r. sentença vergastada (fls. 14/17).

Imperioso ressaltar que a prova da adoção das supracitadas providências deve vir acompanhada com a petição inicial da execução fiscal, caso contrário, a execução poder ser extinta, inclusive de ofício, por ausência de interesse de agir.

Em hipótese semelhante, já decidiu esta 15ª Câmara de Direito Público:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO FISCAL – Município de Guaratinguetá – Decisão judicial determinando a emenda da inicial, conforme a aplicação do Tema nº 1.184 do E. STF – Insurgência da municipalidade – Desprovemento – Interpretação do Tema nº 1184 na hipótese, bem assim, da resolução nº 547/2024 do CNJ – Precedente vinculante aplicável imediatamente (art. 1040 do CPC) – Preservação da autonomia do ente federado sem discussão no momento – Providências inerentes a todas as execuções fiscais e não apenas àquelas de baixo valor – Lei Municipal nº 4.138/09 inaplicável à espécie – Decisão mantida – Agravo improvido.” (TJSP; Agravo de Instrumento nº 2056534-90.2024.8.26.0000; Relator: Silva Russo; Órgão Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro de Guaratinguetá – SEF – Setor de Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 25/03/2024; Data de Registro: 25/03/2024).

Importante asseverar também que o genérico

argumento de que o protesto da CDA não é viável economicamente e, ainda, que a mera existência de programas municipais de parcelamento ou refinanciamento de débitos, com eventual concessão de benefícios fiscais, não supre, por si só, a exigência de comprovação concreta da tentativa de solução administrativa, sendo indispensável que o Município demonstre nos autos o protesto do título e a adesão voluntária do contribuinte ao referido programa ou, ao menos, que tenha promovido medidas objetivas nesse sentido, o que não se verifica no presente caso.

No que toca ao bem objeto da tributação, a indicação à penhora foi genérica, desconhecendo-se, inclusive, se o imóvel é, de fato, de titularidade do executado e se há alguma restrição ou impenhorabilidade. Ademais, o praxeamento do imóvel implicaria despesas muito superiores ao proveito econômico em disputa.

Curioso notar que o Município aponta suposta ineficiência do protesto, certamente embasado nos custos respectivos, olvidando que cada ajuizamento onera os cofres públicos de modo muito mais substancial, média nacional de R\$ 10.000,00.

De rigor, portanto, concluir que tais providências deveriam ter sido documentalmente comprovadas no momento do ajuizamento da execução fiscal, como condição à demonstração do interesse de agir, o que não ocorreu.

Em hipóteses semelhantes, já decidiu esta 15ª Câmara de Direito Público:

“APELAÇÃO. Execução fiscal. Município de Votorantim. Sentença que indeferiu a petição inicial e extinguiu o processo por ausência de prova da adoção de prévias medidas administrativas nos termos

do Tema 1184 (RE 1.355.208 STF). Ajuizamento da execução em 25/07/2024, ou seja, após a definição da tese fixada pelo STF em 19/12/2023. Providências extrajudiciais que devem ser observadas e devidamente comprovadas com o ajuizamento da execução. Inteligência do art. 1º, parágrafo único do Provimento CSM 2738/24 deste Tribunal de Justiça. Sentença mantida. Recurso não provido.” (TJSP; Apelação Cível 1501737-75.2024.8.26.0663; Relator: Marcos Soares Machado; Órgão Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro de Votorantim - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 19/12/2024; Data de Registro: 19/12/2024)

“DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. SENTENÇA MANTIDA. I. Trata-se de apelação interposta contra sentença que indeferiu a petição inicial e extinguiu o processo de execução fiscal, em razão da ausência de prova da adoção de prévias medidas administrativas conforme o Tema 1184 (RE 1.355.208 STF). O ajuizamento da execução ocorreu em 25/07/2024, após a definição da tese pelo STF em 19/12/2023. A questão em discussão consiste em saber se a sentença que extinguiu a execução fiscal, por falta de comprovação das providências extrajudiciais, deve ser mantida. A ausência de prova das medidas administrativas necessárias para o ajuizamento da execução fiscal caracteriza irregularidade que justifica a extinção do processo. A inteligência do art. 1º, parágrafo único do Provimento CSM 2738/24 exige a comprovação das providências extrajudiciais antes do ajuizamento da ação. Recurso não provido. Tese de julgamento: “1. A ausência de comprovação de medidas administrativas implica na extinção da execução fiscal. O prazo para adoção das providências deve ser respeitado conforme a legislação vigente.”

Recurso não provido.” (TJSP; Apelação Cível 1501515-10.2024.8.26.0663; Relator: Marcos Soares Machado; Órgão Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro de Votorantim - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 16/12/2024; Data de Registro: 16/12/2024)

Por fim, não há que se cogitar em violação à competência tributária do ente municipal. Ainda que a legislação local estabeleça valor mínimo para a cobrança de seus créditos, tal diretriz não vincula o Poder Judiciário, que, sob a perspectiva processual, deve examinar o preenchimento das condições da ação, inclusive o interesse de agir. Nesse contexto, considerando que o débito exequendo é inferior a R\$10.000,00, impõe-se a manutenção da extinção da execução fiscal por ausência de interesse processual.

Imperiosa, pois, a manutenção da r. sentença, tal como lançada.

Posto isso, **nega-se** provimento ao recurso.

MARCOS SOARES MACHADO

Relator