



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000419682

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1503900-52.2024.8.26.0073, da Comarca de Avaré, em que é apelante MUNICÍPIO DE AVARÉ, é apelado VANESSA KALIL KAIRALLAH ME.

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), HENRIQUE HARRIS JÚNIOR E RICARDO CHIMENTI.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

BEATRIZ BRAGA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 46568

Comarca: Avaré

Apelante: Município de Avaré (**exequente**)

Apelada: Vanessa Kalil Kairallah Me. (**executada**)

Ementa: Apelação. Execução Fiscal. ISS e taxa de licença, localização e funcionamento dos exercícios de 2020 a 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 posteriormente à formulação das teses no Tema 1184 citado, de modo que sua observância é medida de rigor.

Alegações de dispensa do protesto previstas na Resolução nº 547/2024 não comprovadas. Inexistência de documentação que comprove a efetiva localização de bens ou direitos penhoráveis do executado. Presunção de certeza e liquidez da CDA que não supre o descumprimento das condições prévias exigidas pela resolução e pelo Tema 1184 do STF. Ausência de violação à autonomia municipal ou à eficiência administrativa. aplicação do contraditório útil.

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. Por conseguinte, não há ensejo ao acolhimento da irresignação recursal fazendária. Nega-se provimento ao apelo.

Trata-se de apelação interposta pelo **Município de Avaré** contra sentença de fls. 16/19, proferida nos autos da execução fiscal proposta em face de **Vanessa Kalil Kairallah Me.**, que indeferiu a inicial reconhecendo a falta de interesse processual da exequente com fundamento na tese firmada no julgamento do Tema 1184 do STF e nos artigos 2º e 3º da Resolução 547/2024 do CNJ 1º do Provimento CSM 2.738/2024, consequentemente, o feito foi julgado extinto, sem resolução do mérito, nos termos do artigo 485, inciso IV, do CPC.

Inconformada, apela a Municipalidade (fls. 28/35). Alega que a inicial atendeu aos requisitos do art. 3º, parágrafo único, inciso III, da referida Resolução, pois indicou bens penhoráveis do executado, o que afastaria a exigência de prévio protesto da dívida. Sustenta que, ao contrário do decidido, a Resolução permite a dispensa do protesto nas hipóteses em que haja indicação de bens ou direitos do devedor.

Aduz ainda que a Certidão de Dívida Ativa possui presunção de certeza e liquidez (art. 204 do CTN e art. 784, IX, do CPC), sendo desnecessária prova adicional da titularidade do bem indicado, invertendo-se indevidamente o ônus da prova.

Em continuação, defende que eventual discussão sobre a disponibilidade ou titularidade do bem deve ser levantada pelo executado, após sua citação.

Requer, dessarte, a reforma da sentença a fim de que a inicial seja recebida e o feito prossiga seu curso.

Sem contrarrazões.

É o relatório.

Primeiramente, insta pontuar que o apelo há de ser julgado imediatamente, sem a necessidade de conceder-se prazo para o apelado apresentar contrarrazões, uma vez que este ainda não foi citado no processo principal.

O recurso não comporta provimento.

Antes de apreciar-se o mérito do recurso, necessário destacar-se que esta Relatora, em função da prolação do novel posicionamento do STF exarado no Tema 1.184 de sua jurisprudência, adaptou seu entendimento anterior para solucionar os recursos atinentes à extinção de execuções fiscais de baixos valores por iniciativa do Judiciário.

Com efeito, aplicava-se o entendimento unânime do STJ segundo o qual a iniciativa de executar pequenas quantias

era uma prerrogativa da Administração Pública, não sendo permitido ao Poder Judiciário substituí-la na gestão de seus créditos (REsp. n. 2.005.747/SC).

No entanto, em 19 de dezembro de 2023 foi proferida decisão pelo Supremo Tribunal Federal atinente ao assunto. Dela, surgiu o Tema 1184, que possui o atributo da repercussão geral e diz respeito à questão da existência - ou não - de interesse processual por parte das Fazendas Públicas ao recorrerem ao Poder Judiciário para cobrar créditos de valor irrisório.

Seguem as teses aprovadas:

- 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.*

Importante destacar-se que as decisões do STF

devem ser imediatamente observadas, não sendo necessário aguardar-se o trânsito em julgado do acórdão paradigmático para aplicar-se a sistemática da repercussão geral, conforme destacado em precedentes como o Agravo Regimental na Reclamação n. 30.003/SP, julgado pela 1ª Turma em sessão virtual entre os dias 25/05 e 1º/06/2018, relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso.

O entendimento do Superior Tribunal de Justiça não difere dessa posição, sendo possível a aplicação imediata dos precedentes estabelecidos em julgamentos submetidos à sistemática do recurso repetitivo ou da repercussão geral, independentemente da publicação do acórdão paradigmático ou do julgamento de eventuais embargos de declaração, conforme ressaltado no AgInt nos EDcl no AREsp. n. 2.262.586/SP, julgado pela 1ª Turma em 18/12/2023, relatado pelo Ministro Benedito Gonçalves.

Assim, uma vez estabelecida a aplicação compulsória e imediata, a Tese vinculante acima abordou três situações processuais relacionadas às execuções fiscais em andamento ou que serão instauradas.

Passa-se à análise delas.

Em relação ao Item 1 da Tese acima transcrita, o CNJ, através da Resolução nº 547, de 22/02/2024, instituiu

“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”, especificamente apontando o valor a ser classificado como de pequena monta e as circunstâncias que podem resultar na 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.”

Em relação ao Item 2, o Supremo Tribunal Federal abordou as futuras ações de execução fiscal, ou seja, aquelas que foram ou serão iniciadas a partir de 20/12/2023, data posterior ao julgamento realizado no Recurso Extraordinário nº 1.355.208, que ocorreu em 19/12/2023. Nele, estabeleceram-se claramente os requisitos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo ao determinar-se 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".

Certamente buscou-se promover a adoção de métodos extrajudiciais para a satisfação das obrigações fiscais para com as Fazendas Públicas. Assim, somente quando as medidas acima forem infrutíferas ou quando houver evidência comprovada de sua impossibilidade ou inadequação é que a autoridade tributária poderá instaurar ações de execuções fiscais.

Assim, na ausência das condições que excluem a aplicação das medidas previstas na segunda parte da Tese (2), o processo poderá ser extinto de acordo com o artigo 485, inciso IV, do CPC - "a ausência de pressupostos para a constituição e o desenvolvimento válido e regular do processo".

Por fim, ao estabelecer a terceira parte da Tese (3), após os dois itens anteriores, o Supremo Tribunal Federal o fez em relação às execuções fiscais em andamento, ou seja, aquelas iniciadas até 19/12/2023, inclusive, data do julgamento realizado no Recurso Extraordinário nº 1.355.208. Referido Item concede aos órgãos tributantes a oportunidade de solicitar a suspensão do processo, indicando um prazo específico para adotarem as medidas previstas no item 2.

Tecidas tais considerações, passa-se ao julgamento.

A presente execução fiscal foi ajuizada em novembro de 2024 visando a cobrança de parcelas de ISS e taxa de licença, localização e funcionamento dos exercícios de 2020 a 2023, no valor total de R\$ 5.107,99 (cinco mil, cento e sete reais e oitenta e noventa e nove centavos). Considerando o valor da ação, o juízo extinguiu o processo por falta de interesse processual, mencionando o Tema 1184 do STF.

Referida extinção deve ser mantida.

Tem-se aqui ação executiva ajuizada **após** o julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.355.208, em 19/12/2023; assim, a aplicação dos Itens da citada Tese é imperativa. Como tal, o ajuizamento da execução fiscal é condicionado à tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa/protesto do título, o que não foi comprovado pelo Município. Saliente-se que tais requisitos devem ser demonstrados ao tempo da propositura, sob pena de indeferimento da petição inicial por falta de interesse-necessidade. Por esse motivo, eventuais comprovações posteriores das medidas administrativas prévias previstas na segunda parte da Tese (2), como, por exemplo, o protesto dos títulos, descumprem o regramento acima e não devem ser consideradas.

Registre-se, outrossim, que a falta de intimação prévia da Fazenda acerca da ausência de interesse processual não afronta a ampla defesa e o contraditório, pois a hipótese tratou de inequívoco desfecho extintivo da ação, decorrente da constatação do descumprimento dos requisitos delineados no Tema 1184.

Compete, no mais, ao julgador, zelar pela celeridade processual, de modo que os artigos 9^o e 10² do CPC devem ser interpretados à luz do princípio do contraditório útil, visto ser desnecessária a oitiva das partes quando esta não puder influenciar na solução a ser dada à controvérsia.

Outrossim, não há que se dizer que há violação da competência municipal ou de direito constitucional de cobrança judicial de débitos não pagos, ao argumento de que o Município estabeleceu valores inferiores a dez mil reais como piso para ajuizamento de execuções.

Com efeito, é possível iniciar-se execução fiscal para cobrar-se dívida que exceda o valor mínimo estabelecido na legislação municipal, mas que seja inferior ao montante previsto na Resolução do CNJ (R\$ 10.000,00 – dez mil reais), tal como se dá no caso concreto.

¹ **Art. 9º** Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

² **Art. 10.** O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

Em tal cenário, o Fisco deveria ter comprovado a prévia adoção de medidas administrativas ou a tentativa de conciliação, bem como o protesto do título. Tais medidas, como já dito, não foram demonstradas pela Fazenda, apesar de ter sido concedido prazo para tanto.

O panorama acima descrito configura a falta de interesse de agir do exequente, na modalidade interesse-necessidade, o que justifica a manutenção do indeferimento da inicial e a consequente extinção do processo.

Outrossim, a mencionada dispensa do protesto, prevista no art. 3º, parágrafo único, inciso III, da Resolução 547/2024 do CNJ, exige a comprovação, no momento da propositura da ação, da efetiva localização de bens ou direitos penhoráveis.

No caso, entretanto, não foi apresentada qualquer documentação comprobatória da efetiva disponibilidade ou titularidade dos bens indicados para penhora em nome do executado, limitando-se o município à mera referência na petição inicial.

Ademais, a presunção de certeza e liquidez da CDA, invocada pelo apelante, não elide a necessidade de observância das condições prévias ao ajuizamento exigidas pela tese do

Tema 1184 e pela Resolução 547/2024 do CNJ, as quais são pressupostos autônomos para a constituição e desenvolvimento regular da execução fiscal.

Além disso, a simples alegação do município de que a propriedade do imóvel seria responsável pelos débitos tributários em razão de sua natureza propter rem, não afasta o dever de comprovar, de forma documentada, a existência de bens passíveis de penhora, como exigido pela norma administrativa em vigor.

Por conseguinte, a pretensão de ver afastada a exigência do protesto sem o cumprimento das condições fixadas no parágrafo único do artigo 3º da Resolução 547/2024 mostra-se inadequada, pois não há nos autos elementos probatórios suficientes a justificar essa dispensa.

Dessa forma, a assertiva de que a resolução teria sido mal aplicada no caso concreto não prospera, já que a propositura da execução em novembro de 2024 está integralmente sujeita às regras impostas pelo novo regime de cobrança fiscal estabelecido pelo CNJ, à luz do Tema 1184.

Dessarte, a sentença alinhou-se ao atual entendimento não se verificando nulidade ou ofensa aos princípios da efetividade da tutela jurisdicional ou da eficiência administrativa.

Igualmente, não há falar-se em violação da Súmula 452 do STJ, eis que o reconhecimento da falta de interesse de agir teve por base não apenas o valor da causa, mas também o descumprimento das medidas administrativas necessárias a viabilizar a propositura da execução.

Maiores considerações não se fazem necessárias.

E para que não se alegue cerceamento do direito de recorrer, considera-se prequestionada toda matéria constitucional e infraconstitucional discutida, bastando que as questões tenham sido enfrentadas e solucionadas no acórdão, como de fato ocorreu, sendo desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais.

Por derradeiro, atentem-se as partes para o cabimento de embargos declaratórios nas estreitas hipóteses delineadas no artigo 1.022, sob pena de eventual aplicação das multas processuais previstas nos §§ 2º e 3º do artigo 1.026, ambos dispositivos do Código de Processo Civil. Assinale-se que esta medida está em consonância com a atual jurisprudência dos Tribunais Superiores sobre o tema.

Ante o exposto, **nega-se provimento ao recurso.**

BEATRIZ BRAGA
Desembargadora Relatora