



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000429774

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo Interno Cível nº 2019402-62.2025.8.26.0000/50000, da Comarca de Ourinhos, em que é agravante MUNICÍPIO DE OURINHOS, é agravado FABRICIO GABRIEL ALVES DA SILVA.

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), ERBETTA FILHO E SILVA RUSSO.

São Paulo, 30 de abril de 2025.

EURÍPEDES FAIM
Relator(a)
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº: 33007

AGRAVO INTERNO Nº: 2019402-62.2025.8.26.0000/50000

COMARCA DE OURINHOS

AGRAVANTE: MUNICÍPIO DE OURINHOS

AGRAVADO: FABRÍCIO GABRIEL ALVES DA SILVA

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO. EXECUÇÃO FISCAL. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame - Agravo interno interposto pelo Município de Ourinhos contra decisão que negou provimento ao agravo de instrumento, mantendo a extinção da execução fiscal por ausência de comprovação de protesto da certidão de dívida ativa, conforme exigido pelo Tema 1.184 do STF.

II. Questão em Discussão - 2. A questão em discussão consiste em verificar se o Município de Ourinhos cumpriu as exigências do Tema 1.184 do STF, especialmente quanto à necessidade de protesto da certidão de dívida ativa antes do ajuizamento da execução fiscal.

III. Razões de Decidir - 3. O Tema 1.184 do STF estabelece que o ajuizamento da execução fiscal depende de prévio protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa.

4. O Município não comprovou o protesto da certidão de dívida ativa, sendo insuficiente a mera indicação de dados na certidão de dívida ativa.

IV. Dispositivo e Tese - 5. Recurso desprovido.

Tese de julgamento: 1. A exigência de protesto da certidão de dívida ativa é condição para o ajuizamento da execução fiscal, conforme o Tema 1.184 do STF. 2. A simples indicação de dados do protesto na certidão de dívida ativa não comprova o cumprimento dessa exigência. 3. Somente a certidão expedida pelo tabelionato competente é meio apto para comprovar a existência de protesto extrajudicial.

Legislação Citada: CPC, art. 932, V, "b"; art. 927. CF/1988, art. 37, art. 70. Jurisprudência Citada: STF, RE nº 1.355.208, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, j. 19.12.2023. STF, RE 1355208 RE-ED, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, Sessão Virtual de 12.4.2024 a 19.4.2024.

Trata-se de agravo interno interposto por **MUNICÍPIO DE OURINHOS** contra a r. decisão de fls. 22/23 dos autos do agravo de instrumento, que que negou provimento ao recurso em que figura como agravado **FABRÍCIO GABRIEL ALVES DA SILVA**, nos termos do artigo 932, inciso V, alínea "b", do Código de Processo Civil, endo em vista que o recurso é contrário ao entendimento firmado pelo E. Supremo Tribunal Federal no Tema 1.184.

Alega o agravante (fls. 1/5) a reforma da r. decisão, a fim de que seja determinado o prosseguimento da execução fiscal, sob a alegação de que cumpriu todas as determinações previstas no Tema 1.184 e na Resolução CNJ nº 547/2024. Sustenta a existência de lei municipal que tornou obrigatório o protesto da certidão de dívida ativa antes do ajuizamento

da execução fiscal. Afirma que a certidão de dívida ativa indica a existência de protesto extrajudicial.

Este é o relatório.

Passa-se a analisar o recurso.

DO TEMA 1.184.

No julgamento do Tema 1.184 da repercussão geral (RE nº 1.355.208), o Plenário do E. Supremo Tribunal Federal firmou 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. (STF, Plenário, Relatora Ministra Cármen Lúcia, julgado em 19/12/2023)

O Tema 1.184 do E. Supremo Tribunal Federal é vinculante conforme o disposto no artigo 927 do Código de Processo Civil:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

- I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;
- II - os enunciados de súmula vinculante;
- III - **os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;**
- IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;
- V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. [...] (grifo nosso)

Além disso, o referido Tema tem evidente amparo constitucional no artigo 37 da Constituição da República, 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:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos

Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (grifo nosso)

Art. 70. A **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta**, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. [...] (grifo nosso)

Por seu turno, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 547/2024, a fim de disciplinar a aplicação das teses, com a instituição de medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário.

Com relação ao poder normativo do Conselho Nacional de Justiça, nos termos do artigo 103-B, § 4º e 236, § 1º, ambos da Constituição, cabe ao CNJ basicamente quatro atribuições:

O controle da atuação administrativa do Poder Judiciário;

O controle financeiro do Poder Judiciário;

O controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes; e

O controle dos cartórios extrajudiciais.

O CNJ não pode criar regras jurisdicionais para quem não faz parte do Poder Judiciário, contudo poderá fazer recomendações aos magistrados que decidirão se as aplicam ou não no exercício da jurisdição; sem vinculação, porém, com alto teor de persuasão em virtude da fonte da recomendação.

Nesse contexto, verifica-se que a Resolução CNJ nº 547/2024 foi editada dentro dos limites estabelecidos pela Constituição da República ao poder normativo do CNJ, mormente no que concerne ao controle administrativo do Poder Judiciário.

Estabelecido isso, passa-se analisar o Tema e a Resolução.

DO TEMA 1.184, ITEM 2.

Quanto ao item 2, observa-se que ele cria uma série de exigências para o ajuizamento da execução fiscal e, como se trata de decisão vinculante do E. Supremo Tribunal Federal, ele deve ser cumprido.

Nesse ponto, não se desconhece a discussão sobre a aplicação de tais exigência a todas as execuções fiscais, independentemente do valor:

“O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu gostaria também de fazer uma pequena consideração, Presidente, em relação ao item 2, dizendo que o ajuizamento da execução fiscal de pequeno valor dependerá da prévia adoção das seguintes providências...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE)
- Mas aí é uma mudança relevante. O que eu penso que nós queremos aqui, Ministro Gilmar, como a pesquisa empírica demonstrou que o

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

protesto é mais eficiente que a instauração direta da execução, o que nós queremos é que o protesto seja sempre feito, a menos que se demonstre porque ele não é conveniente naquele caso. **Portanto, é uma questão de eficiência importante independentemente do valor**". [...] (Inteiro Teor do Acórdão - Página 92 de 107) (grifo nosso)

Entretanto, prevalece o entendimento de que as teses do item 1.184 se aplicam somente às execuções fiscais de baixo valor, conforme decidiu o Plenário do E. STF no julgamento de embargos de declaração:

Decisão: 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. (STF, RE 1355208 RE-ED, Relatora Min. Cármen Lúcia, Plenário, Sessão Virtual de 12.4.2024 a 19.4.2024, Ata de julgamento publicada em 29/04/2024.) (grifo nosso)

Ademais, especialmente quanto à disciplina do item 2, dispõem os artigos 2º e 3º da Resolução CNJ nº 547/2024 sobre a necessidade de prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa e de prévio protesto do título:

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. (grifo nosso)

O artigo 2º da Resolução se limita no *caput* a repetir o que diz o Tema, mas o referido artigo possui ainda três parágrafos, os quais se passa a analisar.

No parágrafo 1º, verifica-se que o CNJ apenas deu um exemplo do que pode ser aceito como conciliação, o que não vincula nem a Fazenda Pública e nem o juiz, pois não tem previsão legal e nem no Tema, podendo servir como recomendação que poderá ser aplicada se o juiz julgar que deve fazê-lo no caso concreto. A conciliação pode ser tentada por vários outros meios.

Acerca do parágrafo 2º, também se trata de mero exemplo sem efeito vinculante, cabendo ao juiz no caso concreto decidir o que seria ou não “solução administrativa”.

De igual modo, o disposto no parágrafo 3º não tem previsão no Tema, nem na lei, não sendo, portanto, vinculante.

Já em relação ao *caput* do artigo 3º da Resolução CNJ nº 547/2024, embora a redação seja diversa, na essência a Resolução repete o Tema.

Contudo, quanto à disposição contida no parágrafo único do aludido artigo, trata-se de recomendação, que pode ajudar o juiz na sua decisão, mas não o vincula. Cabendo ao juiz analisar a situação caso a caso.

No caso dos autos, trata-se de execução fiscal ajuizada em 20/12/2024 (fls. 1 dos autos da execução fiscal), posteriormente ao julgamento do Tema nº 1184 pelo E. Supremo Tribunal Federal, de modo que, a princípio, são aplicáveis as exigências de adoção das medidas extrajudiciais previstas no item 2 da tese de repercussão geral.

Ocorre que, embora o Município alegue ter adotado providências administrativas para a cobrança do débito, deixou de produzir provas quanto à existência do protesto.

Frise-se que a simples indicação de dados do protesto na certidão de dívida ativa não tem o condão de comprovar o atendimento às exigências supracitadas, uma vez que somente a certidão expedida pelo tabelionato competente pode comprovar o efetivo protesto.

Com isso, é o caso de se manter a r. decisão.

Por derradeiro, considera-se questionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando-se jurisprudência consagrada, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que para fins de interposição de recursos extremos às cortes superiores é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida. Bem por essa razão eventuais embargos declaratórios não se prestariam à eventual supressão de falta de referência a dispositivos de lei (STJ, EDcl no RMS 18.205/SP, Rel. Ministro Felix Fischer, Quinta Turma, DJ 08/05/2006).

Ante o exposto, meu voto propõe que se **NEGUE PROVIMENTO** ao recurso.

EURÍPEDES FAIM
RELATOR