



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000377827

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1500687-14.2024.8.26.0663, da Comarca de Votorantim, em que é apelante MUNICÍPIO DE VOTORANTIM, é apelado SANDRA MARIA DA SILVA HOTEL ME.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 14ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Por maioria de votos, após a ampliação do julgamento, na forma prevista no artigo 942, §1º, do CPC/2015, negaram provimento ao recurso, vencido o 2º Juiz, que declara voto contrário**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores REZENDE SILVEIRA (Presidente), JOÃO ALBERTO PEZARINI, OCTAVIO MACHADO DE BARROS E WALTER BARONE.

São Paulo, 16 de abril de 2025.

ADRIANA CARVALHO

Relatora

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação Cível nº 1500687-14.2024.8.26.0663

Processo originário nº 1500687-14.2024.8.26.0663¹

Apelante: Município de Votorantim

Apelado: Sandra Maria da Silva Hotel Me

Comarca: 2ª Vara Cível - Votorantim

Voto nº 10816

DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. RECURSO NÃO PROVIDO.

I. Caso em Exame.

1. Apelação interposta contra sentença que extinguiu execução fiscal de baixo valor referente a Taxas do exercício de 2020, no valor de R\$ 2.404,10, por não cumprimento dos requisitos previstos na Resolução 547 do CNJ e no Provimento CSM 2.738/2024, em observância ao Tema 1184 do STF.

II. Questão em Discussão.

2. A questão em discussão consiste na aplicabilidade do Tema 1184 do STF e da Resolução 547/2024 do CNJ às execuções fiscais de baixo valor, e se o Município cumpriu os requisitos necessários para demonstrar o interesse processual.

III. Razões de Decidir.

3. O Tema 1184 do STF, com repercussão geral, legitima a extinção de execuções fiscais de baixo valor pela ausência de interesse de agir, exigindo prévia tentativa de conciliação e protesto do título.

4. No caso, o Município não comprovou a adoção das medidas extrajudiciais exigidas, como o protesto do título, conforme a Resolução 547/2024 do CNJ.

IV. Dispositivo.

5. Recurso não provido.

Vistos.

Trata-se de apelação interposta pelo **Município de Votorantim** contra sentença que, nos autos da ação de execução fiscal versando sobre cobrança de Taxas do exercício de 2020, julgou extinta a execução fiscal de baixo valor, com fundamento no art. 485, incisos I e VI,

¹ VALOR DA CAUSA: R\$ 2.404,10

DATA DA DISTRIBUIÇÃO: 22/07/2024

c.c. art. 330, inciso III, ambos do CPC, uma vez que não foram atendidos os requisitos previstos na Resolução 547 do CNJ e do Provimento CSM 2.738/2024, e em observância ao Tema 1184 do E. Supremo Tribunal Federal. Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios (fls. 05/07).

Em suas razões recursais, suscitou, preliminarmente, a inaplicabilidade da Resolução 547/2024 ao caso concreto, uma vez que a própria resolução traz em seu bojo uma exceção à regra, isto é, que seja respeitada a competência constitucional de cada ente federado. Que, negar ao Município a possibilidade de executar seus créditos de pequeno valor contribuirá para agravamento do sério déficit econômico dos pequenos municípios. Destacou que o tema já foi objeto de consideração pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral, que reconheceu a violação do acesso ao direito à justiça pela Fazenda Pública nessa hipótese. Informou que o Município de Votorantim possui Lei Municipal nº 1.962/2008 que define pequeno valor para fins de execução fiscal. Enfatizou que as hipóteses previstas no art. 1º, § 1º, da Resolução 547/2024 do CNJ não se verificam no caso dos autos. Desse modo, requereu o provimento do recurso para anular a sentença recorrida, determinando-se o prosseguimento da execução fiscal (fls. 09/16).

Não há contrarrazões.

Recurso tempestivo. Municipalidade isenta do preparo, nos termos do artigo 39 da Lei nº 6.830/80, e sem oposição ao julgamento virtual.

RELATADO.

PASSO AO VOTO.

O recurso não comporta provimento.

Trata-se de execução fiscal ajuizada em 22/07/2024 pelo **Município de Votorantim** em face de **Sandra Maria da Silva Hotel ME** para cobrança de Taxas do exercício de 2020, no valor de 2.404,10 (dois mil, quatrocentos e quatro reais e dez centavos), conforme CDA de fls. 03/04.

O cerne da questão debatida é o cabimento da extinção da execução fiscal em razão da não comprovação dos requisitos previstos na Resolução 547 do CNJ e do Provimento CSM 2.738/2024, em descumprimento das teses fixadas no julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC (Tema nº 1184).

Pois bem. A partir do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC (**Tema nº 1184**) pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal em 19/12/2023, submetido ao regime de repercussão geral, houve a fixação do entendimento de que **é legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor em razão da falta de interesse de agir**, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência de cada ente federado e desde que haja o cumprimento das providências elencadas na referida tese, *in verbis* (grifo e negrito não originais):

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; Presidência do Ministro **Luís Roberto Barroso**; Plenário, 19.12.2023).*

O entendimento acima, de cumprimento obrigatório pelas Instâncias inferiores, nos termos do artigo 927, III, do Código de Processo Civil está produzindo regulares efeitos a partir de 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.

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento dos embargos de declaração opostos contra o v. acórdão do Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC (**Tema nº 1184**) de Repercussão Geral, assim decidiu (negrito e grifo não originais):

*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. Plenário, Sessão Virtual de 12.4.2024 a 19.4.2024.*

Significa dizer que a prévia adoção das medidas

extrajudiciais determinadas no item “2” da tese vinculante aplica-se somente às execuções de baixo valor.

Em razão do Tema 1184, julgado em sessão plenária do Supremo Tribunal Federal, foi publicada a Resolução CNJ nº 547 em 22/02/2024², que institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, estabelecendo a necessidade de adoção de medidas administrativas prévias, além de critérios monetário e temporal para extinção das execuções fiscais, nos seguintes termos (sem destaque no original):

*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.***

Nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça, reputam-se como execuções de baixo valor aqueles inferiores a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) quando do ajuizamento. Confira:

² atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455

Art. 1º (...).

§ 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.

Considerando o julgamento dos embargos de declaração opostos ao v. acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.355.208/SC (Tema 1.184), foi publicado o **Provimento CSM nº 2.744/2024** do Conselho Superior da Magistratura. Assim, o *caput* do artigo 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024 passou a ter a seguinte redação (negrito e grifo não originais):

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.

Assim, nas execuções fiscais de baixo valor, como no caso dos autos, tendo ela sido ajuizada após o julgamento do Tema nº 1.184 pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, em 19/12/2023³, de rigor, a aplicação do entendimento vinculante firmado pelo Pretório Excelso, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, o que justifica a extinção da execução.

3

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6291425&numeroProcesso=1355208&classeProcesso=RE&numeroTema=1184>

No caso em análise, o Juízo de Primeiro Grau extinguiu a execução fiscal, sem prévia oitiva da parte exequente, em observância ao citado entendimento vinculante (fls. 05/07).

Em sede recursal, o exequente limitou-se a indicar que o município já realiza tentativa prévia de conciliação e juntou aos autos legislação municipal que prevê o parcelamento e incentivos para o recebimento de débitos tributários e não tributários (fls. 17/34).

A Resolução CNJ nº 547⁴, publicada em 22/02/2024 em razão do Tema 1184 do STF, institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, estabelecendo a necessidade de adoção de medidas administrativas prévias, nos seguintes termos (sem destaque no original):

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

⁴ atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5455

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.

Ressalte-se que a mera existência de lei municipal prevendo incentivos e/ou parcelamento de dívidas tributárias, por si só, não demonstra o cumprimento integral das providências contidas na Resolução 547/2024 do CNJ, sobretudo porque não houve comprovação de prévio protesto do título, bem como de sua inadequação ou dispensa, nos moldes do art. 3º da referida resolução.

Assim, restou configurada a falta de interesse de agir, o que justifica a manutenção da extinção da execução fiscal.

Deste modo, de rigor a manutenção da sentença recorrida por seus próprios fundamentos, que aqui se complementam com as razões



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

de decidir.

Considerando que não há fixação de honorários no caso em debate, deixo de aplicar a majoração dos honorários advocatícios sucumbenciais para a fase recursal.

Ficam prequestionadas todas as normas legais e matérias constitucionais suscitadas e discutidas pelas partes.

Ante o exposto, pelo meu voto, proponho o **NÃO PROVIMENTO** do recurso.

ADRIANA CARVALHO

Relatora



Voto nº 50.322

Apelação Cível nº 1500687-14.2024.8.26.0663

Comarca: Votorantim

Apelante: Município de Votorantim

Apelado: Sandra Maria da Silva Hotel Me

DECLARAÇÃO DE VOTO

Divirjo da maioria.

O recurso merece provimento.

Dispõe o artigo 6º da Lei de Execução Fiscal:

“Art. 6º - A petição inicial indicará **apenas**:

I - o Juiz a quem é dirigida;

II - o pedido; e

III - o requerimento para a citação.

§ 1º - A petição inicial será instruída com a Certidão da Dívida Ativa, que dela fará parte integrante, como se estivesse transcrita.

§ 2º - A petição inicial e a Certidão de Dívida Ativa poderão constituir um único documento, preparado inclusive por processo eletrônico.

§ 3º - A produção de provas pela Fazenda Pública independe de requerimento na petição inicial.

§ 4º - O valor da causa será o da dívida constante da certidão, com os encargos legais.” (destacamos).

Por sua vez, o artigo 2º do mesmo diploma legal exige, como requisito da Certidão de Dívida Ativa, somente o nome e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência do devedor:

“Art. 2º - (...).

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;”

Nesse quadro, verifica-se que a lei de execução fiscal não exige comprovação de quaisquer das medidas fixadas no item 2, do Tema 1184 do STF, que dispõe:

"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".

Ora, conquanto legítimo e constitucional o protesto da certidão de dívida ativa, previsto na Lei nº 12.767/2012, enquanto mecanismo para o recebimento mais célere do crédito público, trata-se de faculdade posta à disposição da Fazenda Pública e não pressuposto processual específico para ajuizamento da execução fiscal.

Assim, diante da ausência de expressa previsão legal, inclusive quanto à prévia tentativa de conciliação, de rigor afastar as exigências elencadas no item 2, do Tema 1184 do Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, ao extinguir o processo de execução fiscal por falta de interesse de agir dado o valor antieconômico do crédito tributário, violou o princípio constitucional do amplo acesso ao Poder Judiciário.

Mesmo nas hipóteses em que há lei local fixando limite mínimo para cobrança judicial de dívida pública, não se trata de imposição, mas mera faculdade do Administrador, a quem compete verificar a conveniência e a oportunidade do ajuizamento do executivo fiscal.

Nesse sentido, a Súmula 452 do STJ:

“Cabe às autoridades da Administração Federal extinguir ações de pequeno valor”.

Admitir-se a impossibilidade da cobrança com fulcro na ausência de interesse de agir da Fazenda Pública, como invocado pelo E. Juízo, equivaleria à autêntica forma de exclusão do crédito tributário, sem a existência de lei específica, com infração ao artigo 150, § 6º, da Constituição da República.

Não se ignora a recente tese fixada pela Suprema Corte, no julgamento do tema 1184, legitimando a extinção de execução fiscal de baixo valor.

Contudo, compartilha-se do entendimento do Ministro Dias Toffoli, que votou contrário, nos seguintes termos:

“Entendo que a previsão legislativa da possibilidade de protesto de certidões de dívida ativa é um aperfeiçoamento dos procedimentos de cobrança administrativa dos créditos da administração, mas não modifica o cenário que foi determinante para esta Corte no julgamento do Tema 109 nº da Repercussão Geral, quando se entendeu que, conquanto inviável a execução administrativa, não caberia ao Poder Judiciário extinguir execuções fiscais ajuizadas pelos municípios utilizando-se para tanto de critérios normativos previstos em leis estaduais, sob pena de malferir a autonomia dos entes federados locais. **Entendo caber a cada ente da Federação ponderar os ônus e os bônus dessas execuções e eleger os critérios que orientam a propositura ou o prosseguimento de tais demandas, não se podendo, desse modo, extingui-las mediante aplicação de critérios previstos nas legislações de outros entes ou estipulados pelo próprio julgador sem qualquer amparo em lei do ente exequente, sob pena de ofensa ao art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal**” (destacamos).

Assim, presente legítimo interesse no ajuizamento da ação, impõe-se acolhimento da pretensão recursal para restabelecer a execução fiscal.

Posto isso, pelo meu voto, **dá-se provimento** ao recurso.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

João Alberto Pezarini
Desembargador



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	10	Acórdãos Eletrônicos	ADRIANA BORGES DE CARVALHO	2A717026
11	14	Declarações de Votos	JOAO ALBERTO PEZARINI	2AA6A181

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1500687-14.2024.8.26.0663 e o código de confirmação da tabela acima.