



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2025.0000448163

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000730-27.2021.8.26.0238, da Comarca de Ibiúna, em que é apelante COLSAN - ASSOCIAÇÃO DE COLETA DE SANGUE, é apelado MUNICÍPIO DE IBIUNA.

ACORDAM, em 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Após sustentação oral da Dra. Flávia Machado Corchs Daza, deram parcial provimento ao recurso para conceder a justiça gratuita. VU.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PERCIVAL NOGUEIRA (Presidente) E ANTONIO CELSO FARIA.

São Paulo, 7 de maio de 2025.

BANDEIRA LINS
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Voto nº 23.761

Apelação Cível nº 1000730-27.2021.8.26.0238

Apelante: Colsan - Associação de Coleta de Sangue

Apelado: Município de Ibiúna

Comarca: Ibiúna

Juiz de Primeiro Grau: Dr. Acaua Muller Ferreira Tirapani

APELAÇÃO - Embargos à execução. Título extrajudicial. Confissão de dívida subscrita pelo Prefeito Municipal de Ibiúna. Sentença que reconheceu a inexigibilidade do título, por vício de constituição.

1. Justiça gratuita. Possibilidade. Associação benemerente. Documentação suficiente para apontar condição econômica que a habilita ao benefício.

2. Tempestividade dos embargos. Preliminar corretamente afastada. Irrelevância, para aferição da tempestividade, da superveniência de aditamento à inicial.

3. Ausência de título executivo. Sentença mantida por seus próprios fundamentos. Lei Orgânica que exige a prévia autorização legislativa para qualquer operação que implique débito à Municipalidade. Precedentes. Possibilidade de se discutir a questão em sede processual diversa da execução.

Recurso provido em parte, apenas para conceder à apelante os benefícios da gratuidade processual.

Trata-se de apelação de **Colsan Associação Beneficente de Coleta de Sangue** contra a r. sentença de fls. 279/284, cujo relatório se adota, que julgou procedentes os embargos à execução opostos pela **Prefeitura Municipal de Ibiúna**, declarando inexigível a confissão de dívida que lastreou a execução do Instrumento de Consolidação e Confissão de Dívida assinado pelo ex-prefeito de Ibiúna, Sr. João Benedicto de Mello Neto em 01/08/2017, pelos serviços de hemoterapia para instalar e gerenciar agencia transfusional do Hospital Municipal de Ibiúna.

Na referida ação, a Associação alegou que referido acordo previa o



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

pagamento do débito em 20 (vinte) parcelas mensais, no importe de R\$ 32.500,00 (trinta e dois mil e quinhentos reais) com vencimento para o dia 10 de cada mês, sendo a primeira delas devida no dia 10/08/2017, mas, que, de fato, só conseguiu receber as primeiras cinco parcelas, sendo que o saldo remanescente não foi adimplido.

Apela a Autora (fls. 319/340), pretendendo a reforma da r. sentença, inclusive em relação ao indeferimento da gratuidade de justiça. Em preliminar, alega que os embargos foram ajuizados intempestivamente; e no mérito, assevera que o termo de confissão de dívida é título executivo líquido, certo e exigível, já reconhecido pelo Município com o pagamento das primeiras parcelas em que o débito foi cindido - afastando qualquer dúvida acerca da prestação de serviços. Assevera ainda que o termo de confissão de dívida satisfaz todos os requisitos legais, descabendo falar em irregularidade do termo de confissão ou em falta de empenho.

Contrarrazões apresentadas pelo Município a fls. 397/412.

Decisão de fls. 418/419, intimando a Apelante para comprovar a alegada hipossuficiência financeira, ou o pagamento do preparo no prazo legal.

Manifestação da recorrente (fls. 424/434), reiterando ser entidade filantrópica, ao abrigo do art. 51, da Lei 10.741/2003, requerendo subsidiariamente o diferimento do preparo para o final do processo e juntando pagamento de parte do preparo.

A apelante se opõe ao julgamento virtual (fl. 422).

É o relatório.

Presentes os requisitos de admissibilidade, recebo o recurso, nos

termos dos artigos 1.010 e 1.012, § 1º, inciso V, do Código de Processo Civil.

O apelo comporta parcial provimento, apenas em relação à gratuidade processual.

Com efeito, a exequente é entidade certificada como filantrópica, e não apenas demonstrou saldo negativo em seu último balanço como reforçou a indicação de sua hipossuficiência através de extratos bancários atuais – cumprindo reformar o capítulo da r. sentença em que a gratuidade processual foi indeferida e conceder à exequente os benefícios da Justiça Gratuita.

Quanto à alegada intempestividade dos embargos, a r. sentença apreciou devidamente a matéria, com base na certidão de fls. 201, sendo irrelevante, para fins de aferição de tempestividade, a posterior emenda à inicial – que veio a ser aforada no prazo previsto para tanto.

No mérito, a r. sentença deu ao caso a correta solução – cumprindo referendar os respectivos fundamentos, que se incorporam ao presente Voto como razão de decidir, na forma do artigo 252 do Regimento Interno desta Egrégia Corte:

“Conforme art. 786 do CPC, 'a execução pode ser instaurada caso o devedor não satisfaça a obrigação certa, líquida e exigível consubstanciada em título executivo'.

Para que haja exigibilidade e certeza para embasar uma execução, há necessidade de que o título seja líquido, certo e exigível, o que não ocorreu.

O termo de acordo e parcelamento de dívidas de fls. 154/156 não encontra exigível, pois assinado por quem não detinha autoridade legal para assinar o título de acordo de dívidas do Município.

Observa-se que a Lei Orgânica do Município de Ibiúna

condiciona claramente que o chefe do executivo não tem o condão de assumir dívidas sem que haja a aprovação da Câmara Municipal, conforme disposto em seu art. 30, inciso V da Lei Orgânica do Município de Ibiúna, bem como a embargada não comprovou que houve autorização da Câmara Municipal quanto ao aludido termo de acordo.

Dessa forma, o termo de acordo não teria validade, como título executivo extrajudicial, uma vez firmado por quem não possuía poderes para tanto, por ausência de autorização legislativa.

(...)

Ainda, é certo que o termo de acordo poderia eventualmente servir como início de prova documental em uma ação de cobrança a ser analisada, sob pena de enriquecimento sem causa da Municipalidade, mas não em uma Execução.”

Vale acrescentar que o regime jurídico administrativo transcende a mera vontade do agente político: a Administração é regida pelo princípio da legalidade, e assim se encontra autorizada a fazer **apenas o que a lei permite** (cf. **Hely Lopes Meirelles**, Direito Administrativo Brasileiro, 42ª ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 93; **José dos Santos Carvalho Filho**, Manual de Direito Administrativo, 30ª ed., São Paulo: Atlas, 2016, p. 20).

O princípio da legalidade deriva da ideia de que a **limitação do poder** é condição para a liberdade pública (cf. **Eduardo García de Enterría e Tomás Ramón Fernandez**, Curso de Derecho Administrativo, T. I, 10ª ed., Madrid: Civitas, p. 433 e ss.); e por força dele se reserva à lei, promanada de Poder próprio e distinto do Executivo, a prerrogativa de definir hipóteses, formas e a medida em que se admita *o tornar-se ativo da Administração* (cf. **Hartmur Maurer**, Direito Administrativo Geral, São Paulo: Manole, 2006, p. 122).

Na espécie, prevalece o fato de que a referida Lei Orgânica estipula ser de competência da Câmara *autorizar a realização de acordo externo de qualquer natureza, de interesse do Município* (artigo 30, inciso V), conferindo feições de ato complexo à assunção de dívidas por parte do Município.

Não há colidência entre o reconhecimento da necessidade do aval da Câmara para a celebração de acordos que vinculam o Erário e a jurisprudência no sentido de que o contrato administrativo é dotado por si só de exigibilidade¹; ao se reportar a título de natureza diversa, a execução toma como objeto termo firmado por autoridade sem competência administrativa para tanto, e assim insuscetível de imediata exigibilidade.

Em casos análogos, relativos ao mesmo Município, já se decidiu, inclusive por esta C. Câmara:

APELAÇÃO Embargos à execução. Título extrajudicial. Confissão de dívida contraída por ocasião de sucessivas licitações, subscrita pelo Prefeito Municipal de Ibiúna. Inexigibilidade do título, por vício de constituição. Inteligência do art. 784 do Código de Processo Civil. Lei Orgânica que exige a prévia autorização legislativa para qualquer operação que implique débito à Municipalidade. Precedentes. Possibilidade de a empresa rediscutir a questão em sede processual diversa da execução. Recurso desprovido, (Apelação Cível nº 1002943-35.2023.8.26.0238, da Comarca de Ibiúna, 8ª Câmara de Direito Público, j. 14 de fevereiro de 2025, de nossa relatoria). (destacou-se)

“DIFERIMENTO DO PREPARO RECURSAL

¹ Confira-se: TJSP: Apelação nº 1000306-82.2021.8.26.0238, Rel. Des. **Djalma Lofrano Filho**, j. 14/11/2023; STJ: AgInt no REsp nº 1.523.938/RS, Rel. Min. **Herman Benjamin**, Primeira Turma, j. 15/03/2018.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Admissibilidade Prova da momentânea impossibilidade de seu recolhimento. APELAÇÃO CÍVEL EMBARGOS À EXECUÇÃO R. sentença que julgou procedentes os embargos e declarou inexigível o título executivo Pretensão de reforma Impossibilidade "Termo de Renegociação de Dívida" assinado pelo ex-prefeito Municipal sem prévia autorização legislativa Inteligência do art. 30, inciso V da Lei Orgânica do Município de Ibiúna Recurso desprovido." (Apelação Cível nº 1000505-70.2022.8.26.0238, REL.^a Des.^a Silvia Meirelles, 6^a Câmara de Direito Público, j. 06/05/2024). (destacou-se).

Nessa circunstância, inviável se mostrava dar prosseguimento à execução – sem prejuízo da possibilidade de a questão vir a ser discutida em sede processual diversa, conforme consigna a r. sentença.

Por fim, agravada a sucumbência, nos termos do § 11, do art. 85, do CPC, a embargada deverá suportar a majoração da verba honorária fixada em uma décima parte, ressalvada a gratuidade de que se beneficia.

Ante o exposto, voto no sentido da concessão de **parcial provimento ao apelo**, apenas para que se reconheça o direito da exequente à gratuidade processual.

BANDEIRA LINS

Relator