



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000450121

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1500340-20.2024.8.26.0650, da Comarca de Valinhos, em que é apelante ESTADO DE SÃO PAULO, é apelado NOSSA SENHORA DE FÁTIMA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE EMBALAGENS LTDA..

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 5ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores MARIA LAURA TAVARES (Presidente sem voto), FERMINO MAGNANI FILHO E FRANCISCO BIANCO.

São Paulo, 8 de maio de 2025.

HELOÍSA MIMESSI
Relator(a)
Assinatura Eletrônica

Apelação nº 1500340-20.2024.8.26.0650

Apelante: Estado de São Paulo

Apelado: Nossa Senhora de Fátima Indústria e Comércio de Embalagens Ltda.

Origem: Setor de Execuções Fiscais – SEF – da Comarca de Valinhos

MM. Juiz: Geraldo Fernandes Ribeiro do Vale

APELAÇÃO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ICMS. Sentença que decretou o indeferimento da petição inicial, extinguindo o feito, sem resolução do mérito, por não ter sido demonstrada a adoção das medidas pré-processuais previstas no art. 1º do Provimento CSM 2.738/2024 e nos arts. 2º e 3º da Resolução 547 do CNJ. Insurgência do Estado de São Paulo. Acolhimento. Normas que foram editadas para regulamentar a aplicação da tese fixada pelo E. STF no Tema de Repercussão Geral nº 1.184, que entendeu ser legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir, e condicionou o ajuizamento da execução fiscal à adoção das seguintes providências pré-processuais: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa. Precedente vinculante e respectivas normas regulamentares que são aplicáveis apenas às execuções fiscais de baixo valor. Caso dos autos que não se classifica como execução fiscal de baixo valor. Inteligência da Lei nº 17.843/2023 e da Resolução PGE nº 9, de 16 de fevereiro de 2024, que fixam o parâmetro para a dispensa de ajuizamento e a desistência das execuções fiscais em curso. Sentença reformada. Recurso provido, com determinação.

Trata-se de execução fiscal ajuizada pelo *Estado de São Paulo* em face de *Nossa Senhora de Fátima Indústria e Comércio de Embalagens Ltda.*, para execução de débito de ICMS consubstanciado nas CDAs 1.385.022.846, 1.385.023.245, 1.385.023.623, 1.385.024.011 e 1.385.025.200, que correspondem ao valor de R\$417.128,50 (fls. 1/11).

Pela r. sentença de fls. 12/13, houve o indeferimento da petição inicial, e o feito executivo foi extinto, sem resolução do mérito, por não ter sido demonstrada a adoção das medidas pré-

processuais previstas no art. 1º do Provimento CSM 2.738/2024 e nos arts. 2º e 3º da Resolução 547 do CNJ.

Apela o Estado de São Paulo, com razões a fls. 24/38, pugnando pela reforma da r. sentença, afirmando que a CDA que fundamenta a ação goza de liquidez e certeza. Alega, em síntese, que não estão presentes os requisitos para aplicação do Tema 1184 de Repercussão Geral ao caso concreto, visto que não se trata de execução fiscal de baixo valor. Colaciona julgados. Requer a reforma da r. sentença, bem como, o prosseguimento da execução fiscal.

FUNDAMENTOS E VOTO.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido, dispensando-se a apresentação de contraminuta, dado que não houve o aperfeiçoamento do contraditório nesses autos.

Como visto, o indeferimento da inicial ocorreu por não ter sido demonstrada a adoção das medidas pré-processuais previstas no Provimento CSM nº 2.738/2024 e na Resolução nº 547 do CNJ, normas que foram editadas após a fixação da Tese de Repercussão Geral no Tema nº 1.184 (RE 1355208/SC), na qual o E. STF firmou o seguinte entendimento (g.n.):

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 1.184 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes e, parcialmente, o Ministro Luiz Fux. Por unanimidade, foi fixada a seguinte tese: "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". Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 19.12.2023.

Pois bem.

Em primeiro lugar, é inescapável a conclusão de que o Provimento CSM nº 2.738/2024 e a Resolução nº 547 do CNJ foram editados com o fito de regulamentar a aplicação do Tema nº 1.184 de Repercussão Geral. Daí decorre que devem ser interpretados à luz do próprio precedente vinculante, que, por sua vez, **incide unicamente sobre as execuções fiscais de baixo valor**, conforme restou esclarecido pelo próprio E. STF no julgamento de embargos de declaração opostos em face do acórdão proferido no *leading case* do tema de repercussão geral, vejamos:

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”. Plenário, Sessão Virtual de 12.4.2024 a 19.4.2024.

A interpretação de uma norma deve se dar sob a conjugação de todos os seus elementos.

O alcance da Resolução nº 547 do CNJ está definido em sua parte preambular e em seu artigo primeiro (g.n.):

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais, CONSIDERANDO que, segundo o Relatório Justiça em

Números 2023 (ano-base 2022), as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário, respondendo por 34% do acervo pendente, com taxa de congestionamento de 88% e tempo médio de tramitação de 6 anos e 7 meses até a baixa;

CONSIDERANDO o julgamento, em 19/12/2023, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, do [Recurso Extraordinário nº 1.355.208](#), rel. Min. Cármen Lúcia, em regime de repercussão geral (tema 1184);

CONSIDERANDO que, no referido precedente, ficou decidido que: “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”;

CONSIDERANDO o exposto nas Notas Técnicas nº 06/2023 e 08/2023, ambas do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, citadas no julgado acima, segundo as quais o custo mínimo de uma execução fiscal, com base no valor da mão de obra, é de R\$ 9.277,00 (nove mil, duzentos e setenta e sete reais), e que o protesto de certidões de dívida ativa costuma ser mais eficaz que o ajuizamento de execuções fiscais;

CONSIDERANDO que, segundo levantamento do CNJ também citado no julgamento, estima-se que mais da metade (52,3%) das execuções fiscais tem valor de ajuizamento abaixo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais);

CONSIDERANDO a interpretação do STJ (tema 566 dos recursos especiais repetitivos), validada pelo STF (tema 390 da repercussão geral) sobre o termo inicial do prazo prescricional após a propositura da ação;

CONSIDERANDO a decisão tomada pelo Plenário do CNJ no julgamento do Ato Normativo nº 0000732-68.2024.2.00.0000, na 1ª Sessão Ordinária, realizada em 20 de fevereiro de 2024;

RESOLVE:

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.

Ainda, observe-se que a redação do art. 1º do Provimento CSM 2.738/2024 constante da sentença apelada já não subsiste, tendo sido alterada por força do Provimento nº 2744/2024, de 17/05/2024 (portanto, antes mesmo da prolação da r. sentença, que ocorreu em 26/08/2024), e passou a ter a seguinte redação (g.n.):

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. (Redação dada pelo Provimento nº 2744/2024)
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.

Remanesce, pois, a necessidade de avaliar se a presente execução fiscal pode ser enquadrada como de baixo valor, visto que o E. Supremo Tribunal Federal não fixou um valor específico para que o crédito tributário seja assim caracterizado.

Recorrendo aos parâmetros já existentes na legislação, no caso do Estado de São Paulo, há normativa específica autorizando o não ajuizamento de execuções fiscais, ou a desistência daquelas já ajuizadas, cujo valor seja igual ou inferior àquele estabelecido em ato do Procurador Geral do Estado. Trata-se da Lei nº 17.843/2023, que dispõe sobre “a transação nas hipóteses que especifica e sobre a cobrança da dívida ativa”, e assim estabelece, nos artigos de

interesse para a causa:

Art. 25 - O Estado de São Paulo, suas autarquias e outros entes estaduais, representados pela Procuradoria Geral do Estado, ficam autorizados a não ajuizar execuções fiscais, assim como a requerer a desistência das ajuizadas, deixar de contestar e de opor medidas judiciais em relação à cobrança de débitos, de natureza tributária ou não tributária, de valor consolidado igual ou inferior àquele estabelecido em ato do Procurador Geral do Estado.

§ 1º - O disposto no "caput" deste artigo não autoriza:

1. a dispensa das medidas cabíveis para a cobrança administrativa;

2. a restituição, no todo ou em parte, de quaisquer importâncias recolhidas.

(...) § 4º - Os critérios para ajuizamento ou desistência de ações ou de medidas judiciais, inclusive execução fiscal, serão determinados em ato do Procurador Geral do Estado, de acordo com a natureza ou peculiaridade dos créditos e das demandas.

Art. 33 - A Procuradoria Geral do Estado editará atos complementares para o fiel cumprimento do disposto nesta Lei (g.n.).

Para regulamentação do disposto no *caput* do art. 25, foi editada a Resolução PGE nº 9, de 16 de fevereiro de 2024, que fixou em 1.200 ou menos UFESPs o parâmetro para a dispensa de ajuizamento e a desistência das execuções fiscais em curso:

Artigo 1º - O Estado de São Paulo, suas autarquias e outros entes estaduais, representados pela Procuradoria Geral do Estado, não ajuizarão execuções fiscais dos débitos inscritos em dívida ativa de valor consolidado igual ou inferior a 1.200 UFESPs.

§ 1º - As execuções fiscais em curso de valor consolidado igual ou inferior a 1.200 UFESPs serão objeto de desistência pelo Estado de São Paulo, suas autarquias e outros entes estaduais representados pela Procuradoria Geral do Estado (g.n.).

Para o ano do ajuizamento da ação (2024), considerando o valor unitário da UFESP (R\$35,36), 1.200 UFESPs correspondiam a R\$42.432,00.

À luz de tais referências, não se pode classificar como baixo o valor do débito fiscal ora executado, visto que equivale a R\$417.128,50 (fls. 1/11). Por consequência, não podem ser exigidas do Fisco a adoção das providências pré-processuais mencionadas no Tema 1.184 do STF *in casu*.

É como vem decidindo esta Corte em casos análogos:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO FISCAL – Recurso interposto contra decisão que determinou à exequente que, em até 90 dias, emende a inicial para cumulativamente comprovar (i) a tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e (ii) o protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, documentando-se a inadequação da medida, nos termos do Tema 1.184, do E. STF – Insurgência do Estado de São Paulo – Cabimento – Tema 1.184, STF aplicado a execuções fiscais de baixo valor – Valor dado à causa de R\$ 112.804,01 – Execução fiscal que não pode ser reputada de baixo valor – Inteligência da Lei Estadual nº 17.843/23, da Resolução PGE nº 09/24 e da Resolução 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça – Precedentes TJSP. RECURSO PROVIDO.

(TJSP; Agravo de Instrumento 3004141-74.2024.8.26.0000; Relator (a): Maria Fernanda de Toledo Rodovalho; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Franco da Rocha - SAF - Serviço de Anexo Fiscal; Data do Julgamento: 20/05/2024; Data de Registro: 20/05/2024)

Agravo de instrumento. Execução fiscal. Tema nº 1184 do STF (RE 1.355.208). Execuções de baixo valor. Inaplicabilidade ao caso, cujo montante é de R\$ 118.187,50, superior ao de 1.200 UFESPs estabelecido pela Lei Estadual nº 14.272/2010. Decisão reformada. Recurso provido.

(TJSP; Agravo de Instrumento 3002321-20.2024.8.26.0000; Relator (a): Fernão Borba Franco; Órgão Julgador: 7ª Câmara de Direito Público; Foro de Assis - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 07/05/2024; Data de Registro: 07/05/2024)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. ICMS. Decisão que determinou à Fazenda Pública que comprovasse a realização de tentativa de conciliação ou

adoção de solução administrativa e o protesto do título ou, alternativamente, pleiteasse suspensão da execução para adoção das medidas, sob pena de extinção da execução, com base no Tema nº 1.184 /STF. Inaplicabilidade por não se tratar de execução fiscal de pequeno valor. Autonomia de cada ente federado para estabelecer valores mínimos passíveis de serem executados. No Estado de São Paulo o valor de piso é inferior ao valor da presente execução. Decisão reformada. Recurso provido.

(TJSP; Agravo de Instrumento 3002273-61.2024.8.26.0000; Relator (a): Eduardo Prata Vieira; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de Bauru - Setor de Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 06/05/2024; Data de Registro: 06/05/2024)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - EXECUÇÃO FISCAL - Município de Águas de Lindóia - Decisão judicial determinando a emenda da inicial, conforme a aplicação do Tema nº 1.184 do E. STF - Insurgência da municipalidade - Cabimento - Interpretação do Tema nº 1184 na hipótese, bem assim, da resolução nº 547/2024 do CNJ - Preservação da autonomia do ente federado - Execução fiscal de origem que não pode ser reputada de baixo valor, conforme a Lei Municipal nº 2.785/10 - Decisão reformada - Agravo provido.

(TJSP; Agravo de Instrumento 2061377-98.2024.8.26.0000; Relator (a): Silva Russo; Órgão Julgador: 15ª Câmara de Direito Público; Foro de Águas de Lindóia - Vara Única; Data do Julgamento: 19/03/2024; Data de Registro: 19/03/2024)

Ante o exposto, pelo meu voto, **DÁ-SE PROVIMENTO** ao recurso de apelação do Estado de São Paulo, reformando-se a r. sentença extintiva, **COM DETERMINAÇÃO** de prosseguimento da execução fiscal, caso atendidos os demais pressupostos de admissibilidade.

Para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considera-se prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observado o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, tratando-se de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que

a questão posta tenha sido decidida (EDROMS 18205 / SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ 08.05.2006, p. 240).

Sujeitam-se à forma de julgamento virtual em sessão permanente da 5ª Câmara de Direito Público eventuais recursos previstos no art. 1º da Resolução nº 549/2011 deste E. Tribunal deduzidos contra a presente decisão. No caso, a objeção deverá ser manifestada no **prazo de cinco dias** assinalado para oferecimento dos recursos mencionados no citado art. 1º da Resolução.

HELOÍSA MIMESSI

Relatora