



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000309236

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2025316-10.2025.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é agravante ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA IGREJA DE JESUS CRISTO DOS SANTOS DOS ÚLTIMOS DIAS, é agravado MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.

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) E BEATRIZ BRAGA.

São Paulo, 31 de março de 2025.

MARCELO L THEODÓSIO

Relator

Assinatura Eletrônica

18ª Câmara de Direito Público

Agravo de Instrumento nº 2025316-10.2025.8.26.0000

Agravante: Associação Brasileira da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias

Agravado: Município de São Paulo

Comarca: São Paulo

Voto nº 30868

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. MULTA POR INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO DE MURO, PASSEIO E LIMPEZA. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO.

I. Caso em Exame

Agravo de instrumento interposto pela Associação Brasileira da Igreja de Jesus Cristo dos Santos dos Últimos Dias contra decisão que rejeitou exceção de pré-executividade em execução fiscal de multa por infração à legislação de muro, passeio e limpeza, promovida pelo Município de São Paulo.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste em verificar a nulidade da Certidão de Dívida Ativa (CDA) por ausência de número do processo administrativo ou do auto de infração e a alegação de falta de notificação adequada.

III. Razões de Decidir

3. A Certidão de Dívida Ativa preenche os requisitos formais e goza de presunção de veracidade e legitimidade, não havendo vício que justifique sua nulidade.

4. A exceção de pré-executividade não é cabível para questões que demandem dilação probatória, como a alegada falta de notificação, que deve ser discutida em

embargos à execução.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso desprovido.

Tese de julgamento: 1. A exceção de pré-executividade é admissível apenas para matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória. 2. A presunção de legitimidade da CDA não foi afastada.

Legislação Citada:

Lei 6.830/80, art. 2º, §§ 5º e 6º; art. 3º; art. 11.

Código Tributário Nacional, arts. 202 e 204.

Lei Municipal n. 15.442/2011, arts. 1º, 11, 12, 15.

Decreto n. 52.903/2012, arts. 1º, 17.

Jurisprudência Citada:

STJ, AgRg no REsp nº 782075/MG, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ 06.03.2006.

STJ, REsp nº 660895/PR, Rel. Min. Castro Meira, DJ 28.11.2005.

STJ, REsp nº 660623/RS, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 16.05.2005.

STJ, REsp 893.541/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, j. 12.12.2006, DJ 08.03.2007.

TJSP, Agravo de Instrumento n. 175.626-5, Rel. Geraldo Lucena, 9ª Câmara de Direito Público, j. 30.08.2000.

STJ, AgRg no AREsp 552600/PE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, j. 16.09.2014, DJe 23.09.2014.

TJSP, Agravo de Instrumento 2050448-74.2022.8.26.0000, Rel. Burza Neto, 18ª Câmara de Direito Público, j. 26.04.2022.

Trata-se de agravo de instrumento interposto pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA IGREJA DE JESUS CRISTO DOS SANTOS DOS ÚLTIMOS DIAS** contra r. Decisão que, nos autos da ação de execução fiscal de multa por infração à legislação de muro, passeio e limpeza (2018), interposto pelo **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, rejeitou exceção de pré-executividade por ela oposta, nos seguintes termos (fls. 115/117 do processo principal):

"Vistos. Trata-se de exceção de pré-executividade oposta nos autos da execução fiscal acima mencionada. Instada, a exequente impugnou os argumentos de sua adversa. É o relatório. Decido. A Certidão de Dívida Ativa explicita a origem do valor executado, descrevendo ainda o período de ocorrência do fato gerador do crédito, os fundamentos legais da dívida e dos encargos da mora. Presentes, então, os elementos necessários à ampla defesa (art. 2º, §§5º e 6º, da LEF). Acrescente-se que a execução fiscal, regida por lei especial (Lei 6.830/80), não tem exigência semelhante à do art. 798, I, b, do CPC, e a petição inicial trouxe os critérios aptos para a elaboração de uma planilha que permita conhecimento das parcelas componentes valor total pretendido, com discriminação da multa, dos juros e do total atualizado. Ainda sobre os aspectos formais do título, razoável o aplicador do direito não se desconectar da realidade ou desprezar a finalidade das formas (a razão de existir dos instrumentos). Nesse passo, lícito concluir que não só a Certidão da Dívida Ativa preenche os requisitos formais como também, independente da regularidade formal, plena era a possibilidade de defesa da executada. Seguindo esta vertente, o Superior Tribunal de Justiça assentou que: os requisitos legais para a regularidade da certidão de dívida ativa elencados no artigo 2º, §§ 5º e 6º, da Lei 6.830/80 servem ao exercício da ampla defesa. Desse modo, a inexatidão ou eventual irregularidade constante do referido título somente implica sua nulidade quando privarem o executado da completa compreensão da dívida cobrada. Precedentes análogos: AgRg no REsp nº 782075/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, DJ de 06.03.2006; REsp nº 660895/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, DJ de 28.11.2005; REsp nº 660623/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, DJ de 16.05.2005; REsp nº 485743/ES. () (REsp 893.541/RS, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/12/2006, DJ 08/03/2007). Digno observar, ainda, que a certidão da dívida ativa regularmente sacada, do ponto de vista formal, goza de presunção de veracidade e legitimidade, inclusive sobre a ocorrência do fato gerador, notificação de lançamento, existência do fato infracional imputado, não cabendo na via estreita da ação de execução fazer apuração ou abrir dilação probatória destes elementos, bem como indevido apurar fatos-base do lançamento ou de imputação de pagamentos cuja análise da veracidade e legitimidade pede aprofundamento via oposição de embargos à execução ou ajuizamento de ação de conhecimento autônoma. No que tange à alegação de falta de notificação, o Município alega que lavrada a multa, efetivou a notificação. Na sequência, foi publicado o edital, presumindo-se a ciência da autuada. O excipiente reitera a alegação de falta de notificação, assim, essa questão implica em aprofundamento da cognição e eventual

dilação probatória, mesmo para verificação quanto à suposta irregularidade da notificação, ensejando apreciação que extravasa a via estreita da exceção e demanda oposição de embargos à execução (art. 16, §2º, LEF), para definitiva e profunda cognição da matéria. Nesse sentido: EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE - Insurgência contra a decisão que a rejeitou - Manutenção - A matéria veiculada na execução de pré-executividade é complexa e dependente de eventual dilação probatória, somente podendo ser apreciada em sede de embargos à execução, ficando observada a possibilidade de sua reiteração na referida via própria - Agravo não provido, cassado o e feito suspensivo.(TJSP - Agravo de Instrumento n. 175.626-5 - Barueri - 9ª Câmara de Direito Público - Relator: Geraldo Lucena - 30.08.00 - V.U.). Diante do exposto, rejeito a exceção e concedo o prazo de 5 dias para que a parte executada efetue o pagamento (preferencialmente na via administrativa) ou garanta a execução, observando estritamente a ordem do Art. 11, da Lei 6.830/80. Garantida a execução, vista ao Município para que se manifeste sobre a indicação. Certificado o decurso sem a garantia, vista ao município para que se manifeste conclusivamente em termos de prosseguimento no prazo de 15 dias, iniciando-se com a intimação (caso não iniciado anteriormente), o prazo da suspensão processual regulamentada no Art. 40, da Lei 6.830/80, independentemente de eventual pedido de suspensão do feito realizado pelo ente federativo, nos termos da tese fixada pelo Colendo Superior Tribunal de Justiça, sob a sistemática do Recurso Repetitivo, no âmbito do Recurso Especial 1.340.553/RS: (...) 3- (...) No primeiro momento em que constatada a não localização do devedor e/ou ausência de bens pelo oficial de justiça e intimada a Fazenda Pública, inicia-se automaticamente o prazo de suspensão, na forma do art. 40, caput, da LEF. Indiferente aqui, portanto, o fato de existir petição da Fazenda Pública requerendo a suspensão do feito por 30, 60, 90 ou 120 dias a fim de realizar diligências, sem pedir a suspensão do feito pelo art. 40 da LEF. Esses pedidos não encontram amparo fora do art. 40 da LEF que limita a suspensão a 1 (um) ano. (...) Oportunamente, se em termos, conclusos. Certificada em qualquer fase do processo a inércia da exequente devidamente intimada, suspenda-se na forma do Art. 40, da Lei 6.830/80. Int."

Aduz a agravante, em síntese: nulidade da CDA, por ausente número do processo administrativo ou do auto de infração; que o Decreto Regulamentar n. 52.903/2012 da Lei Municipal n. 15.442/2011, determina que a irregularidade será constatada em "autos de multa", "com localização e a descrição das irregularidades constatadas"; que o Município de São Paulo juntou pesquisa que

descreve genericamente o ocorrido, não sabendo precisar se infração decorre de más condições de limpeza, falta de limpeza, ausência de capinação, falta de drenagem ou imóvel se tornou um lixão; que a Lei Municipal n. 15.442/2011 prescreve intimação do processo administrativo por carta com aviso de recebimento, o que não foi juntado, não tendo ocorrido a exteriorização do ato administrativo; que o imóvel encontra-se limpo, capinado e drenado. Requer tutela antecipada para suspender a execução fiscal e provimento do recurso para acolher a exceção de pré-executividade e extinguir a execução fiscal.

Negado efeito ativo, o recurso foi recebido sem efeito suspensivo (fls. 214).

Contraminuta às fls. 219/236.

É O RELATÓRIO.

O recurso não comporta provimento.

Da certidão de dívida ativa carreada às fls. 02 do processo principal se extraem as seguintes informações: a execução fiscal se origina de crédito fiscal de natureza não tributária decorrente de multa por infração a legislação de muro, passeio e limpeza, ante violação ao artigo 1 da Lei Municipal n. 15.442/2011 ("*Art. 1º Os responsáveis por imóveis, edificadas ou não, lindeiros a vias ou logradouros públicos, são obrigados a mantê-los limpos, capinados e drenados, respondendo, em qualquer situação, pela sua utilização como depósito de lixo, detritos ou resíduos de qualquer espécie ou natureza.*") e artigo 1 do Decreto n. 52903/2012 ("*Art. 1º Os responsáveis por imóveis, edificadas ou não, lindeiros a vias ou logradouros públicos, são obrigados a mantê-los limpos, capinados e drenados, respondendo, em qualquer situação, pela sua utilização como depósito de lixo, detritos ou resíduos de qualquer espécie ou natureza.*"), o que é suficiente para compreensão da origem e descrição da dívida.

A multa foi aplicada com supedâneo nos artigos 11 e 15 da Lei Municipal n. 15.442/2011 e artigo 17 do Decreto Regulamentar n. 52.903/2012, que assim dispõem:

"Art. 11. O descumprimento das disposições desta lei acarretará a lavratura, por irregularidade constatada, de autos de multa e de intimação para regularizar a limpeza, o fechamento ou o passeio, conforme o caso, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias."

"Art. 15. Os valores das multas previstas nos arts. 8º, 11, 14 e § 1º do art. 20 desta lei serão os constantes do Anexo Único integrante desta lei.

Parágrafo único. Os valores das multas serão atualizadas anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou por outro índice que venha a substituí-lo."

"Art. 17 O descumprimento das disposições da Lei nº [15.442](#), de 2011, e deste decreto acarretará a lavratura, por irregularidade constatada, de autos de multa e de intimação para regularizar a limpeza, o fechamento ou o passeio público, conforme o caso, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias."

Consta da CDA o número de multa aplicada (137814-1), que possibilitou a pesquisa do auto de multa carreado no processo principal pela agravante às fls. 69 e pelo agravado às fls. 94/95, onde consta que a notificação da infração foi realizada por edital em 20.03.2018, seguindo a forma descrita no artigo 12, §2º da Lei n. 15.442/2011, "in verbis":

"Art. 12. Os autos de multa e de intimação serão dirigidos ao responsável ou seu representante legal, assim considerados o mandatário, o administrador ou o gerente, pessoalmente ou por via postal com aviso de recebimento, no endereço constante do Cadastro Imobiliário Fiscal, nos termos da [Lei nº 10.208, de 5 de dezembro de 1986](#).

§ 1º Presumir-se-á o recebimento dos autos de multa e de intimação quando encaminhados ao endereço constante do Cadastro Imobiliário Fiscal.

§ 2º A multa e a intimação serão objeto de publicação por edital no Diário Oficial da Cidade.

§ 3º O prazo para atendimento da intimação será contado em dias corridos, a partir da data da publicação do edital, excluído o dia do início e incluído o dia do fim."

Em que pese à alegação da agravante para que se declare a nulidade da CDA, **não vislumbro tal hipótese no caso em tela**, ou seja, de que está eivada de vício insanável, a certidão de dívida ativa goza de presunção de certeza e liquidez, inexistindo qualquer vício que a possam anular no caso em tela, nos termos do **artigo 3º da Lei 6.830/80**, bem como dos artigos **202 e 204 do Código Tributário Nacional**.

Registre-se, que não é possível converter a presente exceção de pré executividade, por via transversa em procedimento comum ordinário, com ampla produção de provas, mas, por outro lado, não obsta que questões como a **nulidade de CDA por irregularidade na notificação** sejam suscitadas com a profundidade necessária em eventual embargos, instrumento processual que permite amplo conhecimento de toda a matéria de defesa, se o caso.

Como bem salientou o MM Juízo de primeiro grau (fls. 115/117 do processo principal): *"No que tange à alegação de falta de notificação, o Município alega que lavrada a multa, efetivou a notificação. Na sequência, foi publicado o edital, presumindo-se a ciência da autuada. O excipiente reitera a alegação de falta de notificação, assim, essa questão implica em aprofundamento da cognição e eventual dilação probatória, mesmo para verificação quanto à suposta irregularidade da notificação, ensejando apreciação que extravasa a via estreita da exceção e demanda oposição de embargos à execução (art. 16, §2º, LEF), para definitiva e profunda cognição da matéria."*

Nesse sentido **a Súmula 393 do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, in verbis**: *"A exceção de pré-executividade é admissível na*

execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória.”

Logo a exceção de pré-executividade deve apresentar, irregularidade ou vícios apontados no título passíveis de serem perceptíveis de imediato, que não demandam maior complexidade e não demandam dilação probatória.

A exceção de pré-executividade só será acolhida na hipótese da irregularidade ou vícios apontados no título serem perceptíveis de imediato e que devam ser conhecidas de ofício pelo juiz, como as atinentes à liquidez do título executivo, os pressupostos processuais e as condições da ação executiva.

Sobre o cabimento da exceção de pré-executividade, leciona o ilustre professor **HUMBERTO THEODORO JÚNIOR**: *“É assim que está assente na doutrina e jurisprudência atuais a possibilidade de o devedor usar da exceção de pré-executividade, independentemente de penhora ou depósito da coisa e sem sujeição ao procedimento dos embargos, sempre que sua defesa se referir à matéria de ordem pública e ligada às condições da ação executiva e seus pressupostos processuais. O que se reclama para permitir a defesa fora dos embargos do devedor é versar ela sobre questão de direito ou de fato documentalmente provado. Se houver necessidade de maior pesquisa probatória, não será própria a exceção de pré-executividade. As matérias de maior complexidade, no tocante à análise do suporte fático, somente serão discutíveis dentro do procedimento regular dos embargos”. (Processo de Execução e Cumprimento da Sentença, 24 ed., São Paulo, Ed. Leud, 2007, p. 439).*

A respeito já decidiu o Egrégio Superior Tribunal de Justiça, “in verbis”:

“TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. PRESCRIÇÃO. SÚMULA 393/STJ. MATÉRIA SUBMETIDA À SISTEMÁTICA PREVISTA NO ART. 543-C DO CPC. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO CONTRA DECISÃO QUE NEGA SEGUIMENTO AO RECURSO ESPECIAL LASTREADA NO ART. 543-C, § 7º, I, DO CPC. INVIABILIDADE.

1. Inicialmente, quanto à violação do art. 535 do Código de Processo Civil, denota-se das razões do especial, bem como dos fundamentos do acórdão regional, que as omissões apontadas decorrem efetivamente do fato de que a matéria meritória não foi analisada ante a impropriedade da via eleita. Correto o entendimento fixado na origem.

2. A Primeira Seção, no julgamento do REsp 1.104.900/ES, sob o rito dos recursos repetitivos, consolidou o entendimento segundo o qual a exceção de pré-executividade constitui meio legítimo para discutir questões que possam ser conhecidas de ofício pelo magistrado, como as condições da ação, os pressupostos processuais, a decadência, a prescrição, entre outras, desde que desnecessária a dilação probatória. Incidência da Súmula 393/STJ.

3. Ficou assentado pela Corte a quo que a pretensão recursal demanda dilação probatória e que os documentos colacionados não são suficientes para afastar a legitimidade passiva da ora recorrente. Incidência da Súmula 7/STJ.

4. A Corte Especial do STJ, por maioria, entendeu não ser cabível o agravo contra a decisão que nega seguimento ao recurso especial lastreada no art. 543-C, § 7º, I, do CPC, pois o acórdão recorrido estaria no mesmo sentido daquele proferido em recurso representativo de controvérsia por este Superior Tribunal.

5. A Primeira Seção entende que deve ser aplicada a multa prevista no art. 557, § 2º, do CPC nos casos em que a parte insurgir-se quanto a mérito já decidido em julgado submetido à sistemática do art. 543-C do CPC. Agravo regimental improvido, com aplicação de multa." (AgRg no AREsp 552600 / PE, AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2014/0180075-1, Relator Ministro **HUMBERTO MARTINS** (1130), Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA, Data do Julgamento 16/09/2014, Data da Publicação/Fonte DJe 23/09/2014). **Grifo nosso.**

Nesse sentido o entendimento desta Egrégia 18ª Câmara de
Direito Público:

“EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE – Execução fiscal – ISS (CONSTRUÇÃO CIVIL) - Exercícios de 2013 e 2014 – Controvérsia nos autos de a Executada/Excipiente, por ser incorporadora, não teria participado da construção do imóvel e, portanto, não poderia ser cobrada pelo ISS CONSTRUÇÃO CIVIL, bem ainda que desde 2010 não mais é detentora do imóvel ora tributado - Inadequação da via eleita, eis que necessária ampla dilação probatória – Doutrina e jurisprudência – Exceção rejeitada – Decisão mantida – Recurso desprovido”. (TJSP; Agravo de Instrumento 2050448-74.2022.8.26.0000; Relator (a): Burza Neto; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Guarulhos - SETOR DE EXECUÇÕES FISCAIS DA COMARCA DE GUARULHOS; Data do Julgamento: 26/04/2022; Data de Registro: 26/04/2022). Grifo nosso.

Ademais, é sabido que o ato administrativo goza de presunção de legitimidade e de veracidade, cuja desconstituição depende de demonstração cabal, assim ante essa particularidade, de rigor a manutenção da r. decisão agravada.

Diante desse cenário, ausente perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, assim, de rigor a manutenção da r. decisão agravada, permanecendo o crédito exequendo exigível, não vislumbrando a possibilidade de nulidade do título executivo extrajudicial.

Assim, ante essas particularidades, não obstante os argumentos deduzidos, nesse momento processual não é possível aferir, com a certeza necessária, a relevância da fundamentação trazida pelo agravante.

Não se vislumbra, portanto, motivo para desconstituição da r. decisão impugnada, inexistindo motivo para sua reforma.

Nestas condições, dentro do livre convencimento motivado, não vislumbro desacerto da r. decisão de primeiro grau, visto que bem fundamentada, não se mostrando ilegal, irregular, teratológica ou passível de nulidade.

Portanto, agiu acertadamente o nobre magistrado **Dr. Milton Gomes Baptista Ribeiro**, pelo que mantenho a r. decisão agravada *in totum* por seus próprios e jurídicos fundamentos.

Em sede de recurso de agravo de instrumento, não cabe adentrar em questões que não foram abarcadas pela decisão agravada.

Consigne-se que, para fins de prequestionamento, estar o julgado em consonância com os dispositivos legais e constitucionais mencionados nas razões recursais.

A matéria de fundo do agravo encerra-se nos limites processuais ora apreciados.

Ante o exposto, **nego provimento** ao recurso.

MARCELO L THEODÓSIO

Relator