



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000324000

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002070-51.2018.8.26.0160, da Comarca de Descalvado, em que é apelante MUNICÍPIO DE DESCALVADO, é apelado EDMICIO LOPES DE LIMA.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Julgaram prejudicado o 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 MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 1º de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 31126
Ano 2025

Apelação n. 1002070-51.2018.8.26.0160

Comarca: Descalvado
Apelante: Município de Descalvado
Apelado: Edmicio Lopes de Lima

Apelação. Execução Fiscal. ISTX – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e/ou Taxas dos exercícios de 2014 a 2017. Sentença que reconheceu a ausência do interesse de agir, nos termos do art. 1º, § 1º da Res. Nº 547/2024 do CNJ, e extinguiu o feito nos termos do art. 485, VI, do CPC/15. Insurgência da municipalidade. Pretensão à reforma. Impossibilidade. CDAs que não explicitaram a que “Taxas” se referem, tampouco indicam o valor de cada tributo de forma individualizada. Não preenchimento dos requisitos estabelecidos no art. 2º, § 5º, incisos II e III da Lei n. 6.830/80 e no art. 202, incisos II e III do CTN. Inadmissibilidade de emenda ou substituição. Distinção entre defeito formal da petição inicial, que determina a intimação do autor para efetivar a sua emenda (art. 284 do CPC/1973 e art. 321 do CPC/2015), e vício do título executivo extrajudicial (art. 618, I, do CPC/1973 e art. 803, I, do CPC/2015), que pode implicar nulidade da execução e não admite provocação do juízo em favor de uma das partes, para preservação do princípio da imparcialidade. Extinção mantida, embora por fundamento jurídico diverso. Recurso prejudicado.

I – Relatório

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **Município de Descalvado** contra r. sentença de p. 45, que reconheceu a ausência do interesse de agir, nos termos do art. 1º, § 1º da Res. Nº 547/2024 do CNJ, e extinguiu o feito nos termos do art. 485, VI, do CPC/15.

Alega a municipalidade apelante, em síntese, que: (i) a autonomia do Município deve ser observada quanto a adoção da quantia entendida como sendo de execução fiscal de baixo valor; (ii) o Município de Descalvado definiu os débitos tributários e não tributários poderão não ser ajuizados, desde que os valores consolidados sejam iguais ou inferiores a 20

UFESP (aproximadamente R\$ 740,00), conforme o art. 1º da Lei Municipal nº 4.352/19; (iii) o Município o Município foi intimado somente foi intimado da sentença de extinção da presente execução, fato que vai de encontro com as vedações das decisões surpresas, nos termos dos art. 9º e 10, do CPC. Por fim, pugna pela reforma da r. sentença e pelo prosseguimento da execução fiscal (p. 50/60).

Não houve contrarrazões.

A r. sentença foi proferida e o recurso interposto na vigência do CPC/2015.

II – Fundamentação

O recurso comporta imediato julgamento, independentemente da abertura de prazo para a contraminuta, pois não consta dos autos a nomeação de advogado ou curador especial para o executado e ao julgador impõe-se velar pela celeridade do processo (art. 5º, LXXVIII da CF/1988 e art. 139, II, do CPC/2015), sendo certo que o disposto no inciso V do art. 932 e no § 1º do art. 1.010, ambos do CPC/2015, deve ser interpretado sob a luz do Contraditório Útil.

Aplicável ao caso também o Enunciado 3 da ENFAM, do seguinte teor:

“É desnecessário ouvir as partes quando a manifestação não puder influenciar na solução da causa”.

Quanto ao mérito, o recurso tempestivo e isento de preparo, restou prejudicado.

Isso porque se impõe, **de ofício**, a extinção do processo de execução fiscal, por ausência de pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular, matéria de ordem pública cognoscível em

qualquer tempo e grau de jurisdição (artigo 485, § 3º do CPC/2015).

Com efeito, a validade da Certidão de Dívida Ativa depende do integral preenchimento dos requisitos estabelecidos pelo artigo 202 do Código Tributário Nacional e pelo artigo 2º, § 5º, da Lei de Execução Fiscal, adiante reproduzidos:

Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos corresponsáveis, bem como, sempre que possível o domicílio ou a residência de um e de outros;

II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;

III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;

IV - a data em que foi inscrita;

V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

Art. 2º- Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

(...)

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

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

II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;

III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;

IV - a indicação se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;

V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e

VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

§ 6º - A Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente.

A ausência de quaisquer desses requisitos ocasiona a extinção do processo como já adiantado acima, visto que o título executivo é **requisito**

indispensável para toda e qualquer execução, dele se exigindo que seja válido, certo, líquido e exigível, nos termos dos artigos 580, 586 e 618 (I), do CPC/1973 e 783, 786 e 803, I, do NCPC.

Não há que se confundir vício formal da petição inicial (quando o juiz deve provocar a emenda – art. 284 do CPC/1973 e art. 321 do NCPC) com vício da CDA (que pode implicar nulidade da execução – art. 618, I, do CPC/1973 e art. 803, I, do NCPC). Daí porque, também em respeito ao princípio da imparcialidade, não cabe ao juízo determinar a intimação da Fazenda exequente para emenda ou substituição prevista no § 8º do artigo 2º da Lei n. 6.830/1980, providência que, aliás, exigiria, em favor de uma só das partes, a análise individualizada das milhões de execuções fiscais que atualmente tramitam pelo Poder Judiciário e inestimável número de intimações pessoais (art. 25 da Lei n. 6.830/1980).

O título executivo extrajudicial que instrui a execução fiscal (CDA – art. 784, IX, do NCPC¹) deve traduzir crédito dotado de presunções relativas de liquidez e certeza. Referidas presunções têm por pressuposto que a regularidade da exigência foi conferida pela Fazenda Exequente no ato da inscrição do débito na dívida ativa (aliás, a finalidade da inscrição é justamente a de conferir a regularidade da exigência).

É nula a execução se o título executivo extrajudicial não corresponder a obrigação certa, líquida e exigível. E a emenda ou substituição da CDA, possível até a decisão de primeira instância, deve se dar por iniciativa da parte exequente e não por provocação do juízo.

No caso dos autos, realizando o confronto entre a Certidão de Dívida Ativa que embasa a execução fiscal (p. 02) e as disposições dos artigos transcritos, verifica-se que o título padece de vícios insanáveis, sendo, portanto, nulo.

É que no caso concreto não é possível a identificação individual dos débitos lançados, porquanto as CDAs descrevem as exigências

¹ Art. 585, VII, do CPC/1973.

principais de forma genérica (ISTX – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza e/ou Taxas), limitando-se a indicar o valor total da cobrança, o que impossibilita que se saiba quanto é devido a título de ISSQN e quanto, a título de "Taxas".

Nesse sentido, já se posicionou este E. Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO – **Apreciação do recurso sob a égide do CPC/73 - Execução Fiscal – Taxa de Expediente e Taxa de Ocupação de Uso do Solo dos exercícios de 2009 a 2011 – Sentença que extinguiu o processo – Nulidade das CDA's – Ocorrência – Títulos executivos que não indicam o valor de cada tributo de forma individualizada, dificultando o exercício do contraditório e da ampla defesa - Inobservância dos requisitos do art. 2.º, § 5.º, inciso II, da LEF e do art. 202, II, do CTN - Vício que afeta o próprio lançamento e/ou a inscrição - Impossibilidade da substituição das CDA's – Sentença mantida - Recurso não provido.**

(Relator(a): Roberto Martins de Souza; Comarca: Itanhaém; Órgão julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Data do julgamento: 22/09/2016; Data de registro: 23/09/2016)

Ademais, quanto às “Taxas”, não há nenhuma especificação de quais taxas efetivamente estariam sendo cobradas, dentre as diversas possíveis (taxa de fiscalização, taxa de licença de funcionamento, taxa de coleta de lixo, etc).

Assim, ainda que se observem as novas diretrizes processuais no sentido de que o julgamento do mérito seja priorizado e de que os julgamentos devem primar pelo princípio da razoabilidade (artigos 4º e 8º do NCPC), impossível qualquer interpretação evolutiva no caso concreto. Os títulos de p. 02/05 padecem de vício insanável, sendo, portanto, nulos.

A gravidade das omissões apontadas, já que diretamente relacionadas a **requisitos essenciais**, impõe conclusão no sentido de que a nulidade das certidões de dívida ativa se sobrepõe à presunção de certeza e liquidez de que deveriam gozar.

Além disso, cabe à Fazenda Pública a obediência ao princípio da legalidade, conforme preceitua o artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Assim nos ensina Hugo de Brito Machado a respeito da questão:

“A dívida regularmente inscrita goza de presunção de certeza e liquidez. A certidão de inscrição respectiva tem o efeito de prova pré-constituída (CTN, art. 204). Essa presunção, todavia, é relativa, podendo ser elidida por prova inequívoca a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a quem aproveite (CTN, art. 204, parágrafo único). A isto equivale dizer que a dívida ativa regularmente inscrita é líquida e certa até prova em contrário.” (Curso de Direito Tributário. 30ª ed. Editora Malheiros, p. 260).

Nesse sentido, apresentam-se precedentes desta Colenda Câmara, cujas ementas seguem transcritas:

Execução Fiscal – IPTU - Exercícios de 2001 a 2004 - Fundamentação legal que não guarda pertinência com o tributo apontado nas certidões de dívida ativa - Ausência dos requisitos de validade da certidão da dívida ativa - Vício que afeta o lançamento e/ou a inscrição - Impossibilidade de substituição da CDA - Nulidade reconhecida - Sentença mantida - Recurso desprovido.
(Ap. 0504534-63.2006.8.26.0116, Rel. Des. Wanderley José Federighi, j. 13/02/2014).

Execução Fiscal - IPTU - Exercícios de 2001 a 2004 - Fundamento legal da CDA relativo ao ISSQN - Ausência de relação com o tributo efetivamente cobrado - Inobservância aos requisitos do art. 2º, § 5º, III, da Lei 6.830/80 e do art. 202, III, do CTN - Vício que impede a substituição ou emenda da CDA por atingir o próprio lançamento - Nulidade configurada - Precedentes - Além disso, prescrito o exercício de 2001 - Notificação da dívida há mais de cinco anos, com tardio manejo da execução em novembro de 2006 - Extinção da execução - Sentença mantida - Recurso não provido.
(Ap. 0504993-65.2006.8.26.0116, Rel. Des. Osvaldo Capraro, j. 30/01/2014).

O entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça é o mesmo, como se verifica no seguinte julgado:

Processual Civil e Tributário. Execução Fiscal. Substituição Ou Emenda da CDA. Impossibilidade.

1. A jurisprudência desta Corte é assente no sentido da possibilidade de se emendar ou substituir a CDA por erro material ou formal do título, até a prolação da sentença de embargos, desde

que não implique modificação do sujeito passivo da execução, nos termos da Súmula 392 do STJ. Tal substituição também não é possível quando os vícios decorrem do próprio lançamento e/ou da inscrição.

2. Entendimento ratificado pela Primeira Seção, ao julgar o REsp 1.045.472/BA, sob o regime do artigo 543-C do CPC.

3. Na hipótese dos autos, não se poderia simplesmente permitir a substituição da CDA, ao fundamento da existência de mero erro material no título, pois a aplicação de fundamentação legal equivocada gera a modificação substancial do próprio lançamento tributário.

4. Recurso especial não provido.

(Recurso Especial nº 1.225.978/RJ, Segunda Turma, Relator Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 17.02.2011, v.u.)

Em suma, se à Fazenda Pública é dado produzir unilateralmente a CDA, é porque, com razão, existe a presunção de legitimidade e legalidade dos atos administrativos. Todavia, cessa aí a possibilidade de invocar presunções favoráveis aos entes tributantes, porque só será CDA (título executivo) o documento que formalmente contiver os requisitos expressamente exigidos pela lei de regência, pois do contrário simplesmente não será título executivo, mas mero documento.

O título executivo é pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo de execução e, pois, sua existência e validade são antecedentes lógicos e necessários de qualquer discussão de mérito (existência ou não do crédito tributário). Não se trata de vício meramente procedimental, passível de saneamento (art. 139, IX e 317 do CPC/2015). Há que se distinguir o defeito formal da petição inicial, que determina a intimação do autor para efetivar a sua emenda (art. 284 do CPC/1973 e art. 321 do CPC/2015), do vício do título executivo extrajudicial (art. 618, I, do CPC/1973 e art. 803, I, do CPC/2015), o qual implica nulidade da execução e não admite provocação do juízo em favor de uma das partes, para preservação do princípio da imparcialidade.

Logo, porque não há título executivo válido, que se põe como pressuposto material indispensável a qualquer execução, é de rigor a extinção da execução, com fundamento no artigo 267, IV, do Código de Processo Civil/1973

e no artigo 485, inciso IV, § 3º, do Código de Processo Civil/2015. A extinção se dá sem julgamento do mérito porque o vício verificado não permite que se chegue à discussão sobre a existência ou não do crédito que a CDA deveria validamente documentar.

Há que se relembrar que ao julgador impõe-se velar pela celeridade do processo (art. 5º, LXXVIII da CF/1988 e art. 139, II, do CPC/2015) e que o inciso V do art. 932 e o § 1º do art. 1.010, ambos do CPC/2015, devem ser interpretados sob a luz do Contraditório Útil, tudo a dispensar nova manifestação de qualquer das partes. Nesse sentido, o já citado Enunciado 3 da ENFAM e a inteligência do Enunciado Administrativo 6 do STJ, do seguinte teor:

Enunciado 3 da ENFAM:

“É desnecessário ouvir as partes quando a manifestação não puder influenciar na solução da causa”.

Enunciado Administrativo 6 do STJ:

“Nos recursos tempestivos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016), somente será concedido o prazo previsto no art. 932, parágrafo único, c/c o art. 1.029, § 3º, do novo CPC para que a parte sane vício estritamente formal”.

III – Conclusão

Diante do exposto, **de ofício, extingue-se a execução fiscal por ausência de pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular, ficando prejudicado o recurso.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)