



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000333199

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2014878-22.2025.8.26.0000, da Comarca de Osasco, em que é agravante SIS – SISTEMAS DE SEGURANÇA E INFORMÁTICA LTDA. ME, é agravado MUNICÍPIO DE OSASCO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª 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 WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI (Presidente) E MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 3 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 30966
Ano 2025

Agravo de Instrumento n. 2014878-22.2025.8.26.0000

Comarca: Osasco

Agravante: SIS - Sistemas de Segurança e Informática Ltda ME

Agravado: Município de Osasco

Agravo de Instrumento. Execução Fiscal. Taxas dos exercícios de 2010 e 2014; Multa de ISS do exercício de 2011; e ISS dos exercícios de 2013 e 2014. Decisão que rejeitou a exceção de pré-executividade apresentada, ante o reconhecimento de que a matéria alegada demanda dilação probatória, incompatível com a via eleita. Insurgência da excipiente. Pretensão à reforma. Acolhimento. CDAs que, mesmo analisada sob a luz da impugnação à exceção de pré-executividade e das contrarrazões recursais do município, não permitem que se conheça qual o índice de atualização monetária utilizado, a macular a certeza e a liquidez dos títulos. Requisito estabelecido no art. 2º, §5º, II, da Lei 6830/80 não atendido. Nulidade das CDAs configurada. Inexorável extinção do processo executivo, por ausência de pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (artigo 267, inciso IV, do CPC/1973, e artigo 485, IV e § 3º, do CPC/2015). Decisão reformada. Recurso provido.

I – Relatório

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto por **SIS - Sistemas de Segurança e Informática Ltda ME**, objetivando reformar a r. decisão copiada às p. 26/27, proferida nos autos da execução fiscal n. 024154-92.2015.8.26.0405, que rejeitou a exceção de pré-executividade oposta, ante o reconhecimento da necessidade de dilação probatória.

A r. decisão foi objeto de questionamento por meio de Embargos de Declaração, acolhidos pela r. decisão de p. 79 dos autos da execução de origem, que sanou a omissão constatada e indeferiu o pedido de substituição da garantia pela oferta de penhora de debêntures.

Preliminarmente, requer a agravante a atribuição de efeito

suspensivo ao presente recurso.

No mérito, alega, em síntese, que: (I) a matéria alegada configura questão de ordem pública, sendo passível de reconhecimento, inclusive, de ofício, inexistindo impedimento ao seu questionamento pela via da exceção; (II) as CDAs não cumprem a exigência do art. 2º, §5º, II, III e VI da LEF, vez que não foi indicado o índice de atualização efetivamente aplicado pela Fazenda Pública; (III) caso mantido o reconhecimento da validade das CDAs, de rigor o reconhecimento da inconstitucionalidade da aplicação de índices de juros e correção monetária superiores à Taxa Selic, nos termos da Emenda Constitucional nº 113/21; (IV) a questão ora discutida é objeto de análise pelo C. STF em sede do Recurso Extraordinário n. 1.346.152 (Tema 1.217), ainda pendente de julgamento; (V) o indeferimento do pedido de substituição da penhora viola o Princípio da Menor Onerosidade, consagrado pelo art. 805 do CPC; (VI) o valor das debêntures oferecidas em garantia supera o valor executado. Requer, por fim, o conhecimento e provimento do presente recurso, para que seja reformada a r. decisão agravada, nos termos das razões recursais (p. 01/25).

O pedido de atribuição de efeito suspensivo foi deferido pela decisão de p. 60/63.

Não foi apresentada contraminuta (p. 73).

II – Fundamentação

O recurso, tempestivo e preparado (p. 57/58 e 69/71), comporta provimento.

Preliminarmente, cumpre destacar que, na execução fiscal admite-se defesa pela chamada exceção ou objeção de pré-executividade, versando questões suscetíveis de cognição de plano, sem prévia dilação

probatória.

Nesse sentido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, consolidado na Súmula 393, do seguinte teor:

“A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória”.

No caso dos autos, discute-se a validade das CDAs (requisito de constituição e validade do feito executivo), matéria de ordem pública e cognoscível a qualquer tempo e grau de jurisdição. Ademais, no campo restrito da exceção de pré-executividade, que não comporta dilação probatória, o excipiente, ora agravante, efetivamente apresentou prova pré-constituída capaz de respaldar a sua pretensão.

Assim sendo, passível a questão de análise pela via da exceção de pré-executividade.

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 co-responsáveis, 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 co-responsáveis 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 783, 786 e 803, I, todos, do NCPC¹.

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 em nulidade da execução – art. 618, I, do CPC/1973 e art. 803, I, do NCPC). Daí porque, e 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

¹ Arts. 580, 586 e 618, inciso I, do CPC/1973

(CDA – art. 784, IX, do NCPC²) 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 à 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 concreto, realizando o confronto entre as Certidões de Dívida Ativa que embasam a execução fiscal com as disposições dos transcritos artigo 202 do Código Tributário Nacional e artigo 2º, § 5º, da Lei de Execução Fiscal, verifica-se que os títulos padecem de vícios insanáveis, sendo, portanto, nulos.

Isso porque as CDAs trazem que os acréscimos legais aplicados aos créditos estão previstos no art. 35 da Lei Complementar 139/2005 (Código Tributário do Município de Osasco), o qual possui a seguinte redação:

Art. 35 O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana deverá ser pago da seguinte forma:

I - pagamento em 1 (uma) única parcela;

II - pagamento em até 10 (dez) parcelas mensais e sucessivas, nos prazos e nas formas regulamentares.

§ 1º Ao contribuinte que efetuar o pagamento por meio de parcela única, será concedido desconto de 5% (cinco por cento) do valor do imposto, se o pagamento ocorrer até a data do vencimento.

§ 2º A falta de pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana na data do respectivo vencimento, independentemente de procedimento fiscal, importará na cobrança em conjunto dos seguintes acréscimos:

I - multa equivalente a 0,33% (trinta e três décimos por cento), por dia de atraso, sobre o valor do imposto devido, até o limite de 10% (dez por cento);

II - atualização monetária, de acordo com a variação de índices oficiais da data em que é devido até o mês em que for efetuado o pagamento;

III - juros de mora, a razão de 1% (um por cento) ao mês,

² Art. 585, VII, do CPC/1973

calculada sobre o valor do débito atualizado monetariamente, devido a partir do mês imediato ao do seu vencimento, considerado mês qualquer fração deste. - grifei

Como resta claro no referido dispositivo, tal previsão se destina a fixar os índices de juros e atualização monetária dos créditos relativos ao IPTU, sendo certo que a presente execução pretende a cobrança de Taxa de Funcionamento, Multa de ISS e ISS, de modo que, ao que tudo indica, a fundamentação apresentada não condiz com a natureza dos créditos perseguidos.

Ademais, a legislação indicada não traz qualquer informação quanto ao índice de atualização monetária efetivamente utilizado para cálculo dos créditos, indicando, tão somente, que a mesma se dá mediante a aplicação dos índices oficiais.

Por sua vez, o que os títulos informam a respeito do tema é que o valor do débito foi apurado mediante a “*Correção Monetária do débito incluído neste o valor da multa, ou acréscimo, mediante aplicação dos coeficientes de atualização monetária aprovados pela administração federal.*” (grifei).

Tal previsão não apenas inclui dado que não consta do dispositivo legal mencionado (adoção de índice aprovado pela administração federal), como dá a entender que os créditos foram corrigidos mediante a aplicação do mesmo índice adotado pela União.

Ocorre que os débitos federais atualmente são atualizados na forma da Lei federal n.º 9.065/1995, cujo artigo 13 prevê a aplicação do percentual equivalente à Taxa Selic acumulada mensalmente.

A Fazenda Pública, todavia, se opõe ao acolhimento da exceção apresentada, a sugerir que os créditos ora executados não foram atualizados com base no índice adotado pela União para tal finalidade.

Se o município atualizou os débitos com a taxa Selic e ainda fez incidir juros de 1% ao mês (como indicado nas CDAs), cobrou duas vezes os juros de mora, sendo certo que a aplicação concomitante da

Taxa Selic e mais outros índices de juros ou atualização monetária, é considerada indevida. Nesse sentido:

TRIBUTÁRIO, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO SOBRE ENERGIA ELÉTRICA - DECRETO-LEI 1.512/76 E LEGISLAÇÃO CORRELATA - RECURSO ESPECIAL: JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE - INTERVENÇÃO DE TERCEIRO NA QUALIDADE DE AMICUS CURIAE - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC: INEXISTÊNCIA - PRESCRIÇÃO: PRAZO E TERMO A QUO - CORREÇÃO MONETÁRIA - CONVERSÃO DOS CRÉDITOS EM AÇÕES: VALOR PATRIMONIAL X VALOR DE MERCADO - JUROS REMUNERATÓRIOS - JUROS MORATÓRIOS - TAXA SELIC.

(...)

8. NÃO CUMULAÇÃO DA TAXA SELIC: Considerando que a taxa SELIC, em sua essência, já compreende juros de mora e atualização monetária, a partir de sua incidência não há cumulação desse índice com juros de mora.

(...) (REsp 1028592/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/08/2009, DJe 27/11/2009) - grifei

“PROCESSUAL CIVIL EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PRECATÓRIO COMPLEMENTAR ? APLICAÇÃO DA TAXA SELIC ? OFENSA À COISA JULGADA ? INOCORRÊNCIA.

1. Embora a sentença exequenda tenha determinado a aplicação de juros moratórios de 1% (um por cento) ao ano, nos termos do CTN, no precatório complementar incide a taxa SELIC a partir de 01/01/96 em atenção ao comando da sentença que garantiu a correção integral dos valores a serem repetidos.

2. Como a taxa SELIC engloba juros e correção monetária, deve ela ser aplicada com exclusividade, sem cumulação com qualquer outro índice de atualização ou com os juros moratórios em separado (no caso, 1% ao mês).

3. Inexistência de violação à coisa julgada.

4. Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos modificativos. (EDcl no REsp 443.237/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/10/2006, DJ 06/11/2006, p. 294)” - grifei

No mesmo sentido, a parte final da Súmula 523 do C. STJ, do seguinte teor: “A taxa de juros de mora incidente na repetição de indébito de tributos estaduais deve corresponder à utilizada para cobrança do tributo pago em atraso, sendo legítima a incidência da taxa Selic, em ambas as hipóteses, quando prevista na legislação local, vedada sua

cumulação com quaisquer outros índices.” (grifei)

Por outro lado, se aplicados juros de 1% ao mês e correção com base em índices como o IPCA do IBGE, houve a indicação no título executivo de índice de correção monetária diverso daquele efetivamente utilizado, com apresentação de fundamento legal inútil, relativo a tributo diverso.

Em síntese, neste caso concreto o problema não está nos limites da exceção de pré-executividade, conforme Súmula 393 do C. STJ. O problema está nos títulos apresentados pelo Município, que, em afronta ao artigo 2º § 5º, II, da Lei n. 6.830/1980, não trazem informações suficientes sobre a forma de se calcular o débito.

A gravidade da omissão acima apontada, porque diretamente relacionada a **requisito essencial das CDAs**, impõe conclusão no sentido de que a nulidade das certidões de dívida ativa se sobrepõe à presunção de certeza e liquidez dos títulos executivos, mesmo porque esta última pressupõe título executivo formalmente em ordem.

Ademais, 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.” (in Curso de Direito Tributário. 30ª ed. Editora Malheiros, p. 260).

Nesse sentido, apresentam-se precedentes desta Colenda Câmara:

Agravo de instrumento – Execução Fiscal – IPTU exercícios 2008/2009 – Município de Cotia – Decisão que rejeitou a exceção

de pré-executividade na qual se alegou a ocorrência de prescrição intercorrente – Insurgência da executada – Cabimento – Nulidade das CDA oferecidas com a petição inicial verificada – Reconhecimento de ofício em segunda instância – Inexistência de fundamentação legal e específica dos débitos principais, tão somente dos encargos aplicados (art. 66, do CTM) – Não preenchimento dos requisitos legais (artigos 202 e 203 do CTN, c.c. artigo 2º, § 5º e §6º da LEF) – Precedentes – Emenda ou a substituição da CDA que são admitidas diante da existência de erro material ou formal, não sendo possível, entretanto, a alteração da fundamentação legal – Sumula nº 392, do C. STJ – Decisão reformada, com arbitramento de verba honorária – Observância da tese jurídica fixada pelo C. STJ no tema de recursos repetitivos nº 421 – Recurso provido para o fim de reconhecer a nulidade da CDA e acolher a exceção de pré-executividade, extinguindo, por conseguinte, o feito executivo nos termos do art. 485, IV, do CPC, consoante especificado.(TJSP; Agravo de Instrumento 2208235-69.2022.8.26.0000; Relator (a): Fernando Figueiredo Bartoletti; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Cotia - SAF - Serviço de Anexo Fiscal; Data do Julgamento: 24/08/2023; Data de Registro: 24/08/2023)

Tributário e processual. Execução fiscal. IPTU (exercícios de 1997, 1998 e 2000). Objeção de pré-executividade acolhida para reconhecer a prescrição do exercício de 1997, que já não era mais objeto da execução. Sentença nula. Desnecessidade de retorno dos autos à origem. Nulidade do título executivo reconhecida de ofício. Impossibilidade, ademais, de emenda ou substituição para fim de alteração do sujeito passivo da obrigação tributária. Vícios que somente se superam mediante novos lançamentos. Inaplicabilidade do § 8º, do artigo 2º, da Lei n. 6.830/1980. Matéria de ordem pública que impõe a extinção do processo (art. 267, IV, CPC). Recurso e reexame necessário prejudicados. (TJSP; Apelação Cível 0000630-69.2002.8.26.0654; Relator (a): Mourão Neto; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Vargem Grande Paulista - Vara Única; Data do Julgamento: 11/04/2013; Data de Registro: 18/04/2013)

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 dos créditos que as CDAs deveriam validamente documentar.

Diante de tais considerações, de rigor a extinção da execução, com fundamento na nulidade dos títulos executivos (ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo – art. 485, IV e § 3º, do CPC/2015).

Diante da extinção da execução, após a apresentação de exceção de pré-executividade, de rigor a condenação da exequente em honorários de sucumbência, que fixo em 15% sobre o valor atualizado da causa, nos termos dos §§ 2º e 3º, do art. 85 do CPC/15.

A fim de evitar o ritual de passagem estabelecido no artigo 1.025 do CPC/2015, a multiplicação dos embargos de declaração prequestionadores e os prejuízos dele decorrentes, nos termos dos artigos 8º (em especial dos princípios da razoabilidade e da eficiência) e do art. 139, II (princípio da duração razoável do processo), ambos do CPC/2015, para fins de “prequestionamento ficto”, desde logo, consideram-se incluídos neste acórdão os elementos que cada uma das partes suscitou nas suas razões e nas suas contrarrazões de recurso.

III – Conclusão

Diante do exposto, dá-se provimento ao presente recurso e extingue-se o processo de execução fiscal por falta de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular (art. 485, IV, e § 3º, do CPC).

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)