



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000333174

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0539955-48.2005.8.26.0602, da Comarca de Sorocaba, em que é apelante MUNICÍPIO DE SOROCABA, é apelado ESCOLA ESTADUAL PROFESSOR ALTAMIR GONCALVES.

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, 3 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 30968

Ano: 2025

Apelação n. 0539955-48.2005.8.26.0602

Comarca: Sorocaba

Apelante: Município de Sorocaba

Apelada: Escola Estadual Professor Altamir Goncalves

Apelação. Execução Fiscal. Sentença de extinção do feito com fundamento na ilegitimidade passiva da Escola Estadual executada e na inadequação da execução fiscal para cobrança de débitos devidos pelo Estado de São Paulo. Insurgência da municipalidade. Pretensão à reforma. Possibilidade de propositura de execução fiscal em face do Estado, nos termos da Súmula 279 do C. STJ, mas não em face de Escola Estadual. Procedimento que comporta adequação para observância das prerrogativas da Fazenda Pública quando figura como executada (art. 910 do CPC). Precedentes do C. STJ e deste E. TJSP. Execução, todavia, que não comporta prosseguimento. Caso concreto em que os títulos se mostram viciados, não viabilizam o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como não permitem ao juízo sequer compreender a natureza da dívida, uma vez que apontam informações divergentes quanto à natureza dos créditos executados e não indicam a fundamentação legal específica das obrigações principais ou dos acréscimos legais. Requisitos estabelecidos no art. 2º, §5º, III e IV, da Lei 6830/80 e no art. 202, III, do CTN não atendidos. Nulidade das CDAs configurada. Inexorável extinção, de ofício, do processo executivo, por ausência de pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (artigo 485, IV e § 3º, do CPC/2015). Sentença reformada. Extinção mantida por novo fundamento. Recurso prejudicado.

I – Relatório

Trata-se de recurso de Apelação interposto pelo **Município de Sorocaba** em face da r. sentença de p. 29/33, a qual julgou extinta a presente execução, com fundamento no art. 485, VI, do CPC, ante o reconhecimento da falta de interesse de agir em razão da inadequação do rito da execução fiscal para cobrança de valores devidos pela Fazenda Pública, devendo ser adotado o rito do art. 910 do CPC. Não foram fixados honorários advocatícios.

Alega a municipalidade apelante, em síntese, que a execução fiscal é a via adequada para que o Município execute valores devidos pelo Estado de São Paulo, conforme já fixado pela jurisprudência do C. STJ e deste E. TJSP. Requer a reforma da r. sentença recorrida, nos termos das razões recursais (p. 35/46).

Não foram apresentadas contrarrazões.

A sentença foi preferida na vigência do CPC/2015.

II – Fundamentação

No mérito, o recurso, tempestivo e isento de preparo, resta prejudicado.

Em primeiro lugar há que se reconhecer que a Escola Estadual não tem personalidade própria e assim não pode figurar no polo passivo da execução, conforme bem destacou o MM. Juiz de primeiro grau, sendo certo que inexistente prova de que o lançamento se deu de forma correta e não houve pedido de substituição da CDA antes da decisão de primeiro grau.

No mais, a questão controvertida nestes autos se refere à possibilidade de utilização do procedimento da execução fiscal para cobrança, pelo Município de Sorocaba, de crédito tributário devido pelo Estado de São Paulo.

Sobre o tema, cumpre destacar, inicialmente, que o C. STJ já sedimentou o entendimento seguindo o qual “*é cabível execução por título executivo extrajudicial contra a Fazenda Pública*” (Súmula 279 da Corte Superior).

Em se tratando de execução amparada em Certidão da Dívida Ativa, há que se reconhecer a possibilidade de cobrança por meio da Execução Fiscal, tendo em vista que a mesma existe, precisamente, a fim de viabilizar a cobrança judicial desta espécie de título executivo.

Tal possibilidade, todavia, se dá sem prejuízo da observância do rito do artigo 910 do CPC/2015, adaptando-se o rito da execução fiscal para que se observem as prerrogativas a que faz jus a Fazenda Estadual quando se encontra no polo passivo do feito executivo.

Nesse sentido, inclusive, já se manifestou o C. STJ:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. OMISSÃO INEXISTENTE. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. PRESCINDIBILIDADE DE PROVA. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMUNIDADE. REQUISITOS PARA GOZO DO BENEFÍCIO FISCAL. SÚMULA 7/STJ. EXECUÇÃO FISCAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.

2. Inviável a revisão de julgado quanto à prescindibilidade da prova e o cerceamento de defesa quando demanda inafastável incursão na seara fática dos autos, providência vedada na via estreita do especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ.

3. A recorrente alega violação ao art. 14 do CTN, aduzindo fazer jus à imunidade tributária. Quanto à questão, o Tribunal a quo deixa expressamente assentado, quando da análise dos requisitos para concessão da imunidade, que "o conjunto probatório não demonstra que a autora preenchia requisitos do art. 14 do CTN". Incidência da Súmula 7/STJ.

4. "É juridicamente possível a execução contra a Fazenda, fundada em título executivo extrajudicial (Certidão de Dívida Ativa), observadas em seu processamento as disposições aplicáveis a espécie (art. 730 e seguintes do CPC)" (REsp 100700/BA, Rel. Ministro DEMÓCRITO REINALDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/1997, DJ 31/03/1997, p. 9599.)

Recurso especial conhecido em parte e improvido.

(REsp n. 1.333.867/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 8/10/2013, DJe de 18/10/2013.)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL CONTRA ENTE PÚBLICO FUNDADA EM TÍTULO EXTRAJUDICIAL. SÚMULA 279. ADAPTAÇÃO DO PROCEDIMENTO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE.

1. É cabível a execução fiscal fundada em título extrajudicial contra a Fazenda Pública. (Súmula 279/STJ), desde que observada a norma do artigo 730 do CPC.

2. "Desde que observado o cânon do artigo 730 do CPC, faz-se de rigor a adaptação do rito processual em atenção aos princípios da economia processual e da instrumentalidade das formas" (REsp 642.122/PR, Min. Francisco Falcão, 1ª T., DJ de 14.03.2005).

3. Recurso especial a que dá provimento.

(REsp n. 997.855/MG, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 16/12/2008, DJe de 4/2/2009.)

No mesmo sentido, e em caso envolvendo o mesmo Município de Sorocaba e a Fazenda do Estado de São Paulo, já decidiu esta C. Câmara:

APELAÇÃO – EXECUÇÃO FISCAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA – (art. 730 do CPC) – IPTU – Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano – Exercício de 2018 – Extinção do processo – Descabimento - Adequação do procedimento adotado – Inexistência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório – Inadmissibilidade da extinção da ação – Possibilidade de aproveitamento dos atos processuais - Adaptação do rito da lei 6.830/80 ao disposto no artigo 730 do CPC/73 (atual art. 910 do CPC/15) Extinção afastada, com prosseguimento da execução em conformidade com o artigo 910 do CPC – Recurso provido. (TJSP; Apelação Cível 1500954-14.2020.8.26.0602; Relator (a): Wanderley José Federighi; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Sorocaba - Setor das Execuções Fiscais; Data do Julgamento: 12/09/2024; Data de Registro: 12/09/2024)

Todavia, não é o caso de se prosseguir com o feito executivo no caso concreto, ante a nulidade do título executivo que instrui a presente execução, matéria de ordem pública, passível de reconhecimento a qualquer tempo e grau de jurisdição (art. 485, IV e §3º, do CPC).

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 (sem grifos no original):

“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 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.

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

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 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 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 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.

Com efeito, as CDAs trazem informações conflitantes quanto à natureza dos créditos executados, indicados como “IPTU - IMPOSTO PREDIAL TERRITORIAL URBANO E TAXAS ANEXAS” no campo “descrição do Tributo” e como “15” e “Taxa de Remoção de Lixo” no campo “Natureza do débito”. Tal discrepância ganha especial relevância em casos como o presente, onde a parte executada se trata de Ente Federado dotado de imunidade tributária quanto aos impostos, não sendo possível precisar, com segurança, qual a efetiva origem dos créditos executados.

Ademais, é indicado o fundamento legal mais de 20 (vinte) diplomas legais diversos, entre Leis e Decretos, sem qualquer

² Art. 585, VII, do CPC/1973.

especificação de quais dispositivos seriam relativos a quais créditos. Tal informação se mostra demasiadamente genérica, sem indicação precisa dos dispositivos que fundamentam as obrigações principais ou os acréscimos legais.

O artigo 202, inciso III, do Código Tributário Nacional e o artigo 2º, § 5º, inciso III, da Lei de Execução Fiscal preceituam que a certidão de dívida ativa mencione a origem e a natureza do crédito, mencionando especificamente a disposição de lei em que seja fundado.

A respeito do tema, vale transcrever o comentário de Leandro Paulsen ao inciso III do artigo 202 do Código Tributário Nacional, inserido na obra “Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à Luz da Doutrina e da Jurisprudência”, Editora Livraria do Advogado, 11ª ed., 2009, p. 1280:

“É imperativo que conste do Termo de Inscrição e, posteriormente, da CDA, a indicação do dispositivo legal que fundamenta o débito. Não basta a indicação genérica a tal ou qual lei. Exige-se a indicação do dispositivo específico, do artigo em que resta estabelecida a obrigação. Ademais, como o tributo decorre de lei em sentido estrito, é irregular a referência tão-somente ao regulamento”.

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 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.

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 envolvendo a mesma Comarca de Cotia:

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 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 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”.

Diante de tais considerações, de rigor a extinção da execução, com fundamento na nulidade do título executivo (ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do

processo – art. 485, IV e § 3º, do CPC/2015).

A fim de evitar o ritual de passagem estabelecido no artigo 1025 do CPC/2015, a multiplicação dos embargos de declaração prequestionadores e os prejuízos deles decorrentes, nos termos do artigo 8º (em especial dos princípios da razoabilidade e da eficiência) e do artigo 139, II (princípio da duração razoável do processo), ambos do CPC/2015, para fins de “prequestionamento ficto” desde logo considero 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 por prejudicado o recurso, mantida a extinção do feito executivo, cujo fundamento passa a ser a nulidade do título executivo (ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo – art. 485, IV e § 3º, do CPC/2015).**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)