



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000333201

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1504595-06.2024.8.26.0073, da Comarca de Avaré, em que é apelante MUNICÍPIO DE AVARÉ, é apelado REINALDO ORSI.

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. 30974
Ano 2025

Apelação n. 1504595-06.2024.8.26.0073

Comarca: Avaré
Apelante: Município de Avaré
Apelado: Reinaldo Orsi

Apelação. Execução fiscal. Sentença que julgou extinta a presente execução, ante a ausência de demonstração do cumprimento dos requisitos trazidos pelo Item 2 da Tese do Tema 1184 do C. STF, reproduzidos nos arts. 2º e 3º da Resolução 547 do CNJ e no art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024. Pretensão à reforma. Recurso prejudicado. Caso concreto em que os títulos se mostram viciados. CDAs originais que não apontam de forma clara qual a natureza dos créditos, ora indicados apenas como IPTU, ora como IPTU, Taxa de Remoção de Lixo e Taxa de Proteção Contra Desastres. 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 267, inciso IV, do CPC/1973, e artigo 485, IV e § 3º, do CPC/2015). Extinção mantida, embora por fundamento diverso. Recurso prejudicado.

I – Relatório

Trata-se de recurso de Apelação interposto pelo **Município de Avaré** em face da r. sentença que julgou extinta a presente execução, ante o reconhecimento da ausência de interesse de agir, visto que o feito foi movido sem que fosse comprovado o cumprimento dos requisitos trazidos pelo Item 2 da Tese do Tema 1184 do C. STF, reproduzidos nos arts. 2º e 3º da Resolução 547 do CNJ e no art. 1º do Provimento CSM nº 2.738/2024. Não foram fixados honorários advocatícios.

A r. sentença foi objeto de questionamento pela via dos Embargos de Declaração, rejeitados pelo d. juízo de origem.

Alega a apelante, em síntese, que: (I) indicou bens à penhora

no momento da propositura da execução, o que afasta a necessidade de protesto dos títulos executivos, nos termos do art. 3º, parágrafo único, III, da resolução 547 do CNJ; (II) a exigência do protesto no caso concreto viola os princípios da efetividade da tutela jurisdicional, eficiência administrativa, razoabilidade e razoável duração do processo; (III) a adesão ao REFIS é suficiente para suprir o requisito de prévia tentativa de solução administrativa; (IV) o protesto das CDAs se mostra desnecessário e redundante no caso concreto; (V) a exigência de que se demonstre que o imóvel tributado é de titularidade do executado, ou que se encontra disponível para penhora, não possui respaldo na legislação aplicável, não se tratando de requisito das CDAs, as quais são dotadas de presunção de certeza e liquidez; (VI) o ônus de prova quanto à impossibilidade de penhora do bem ou vício na indicação da titularidade pertence ao executado, o qual sequer foi citado nos autos. Requer a reforma da r. sentença recorrida, nos termos das razões recursais.

Não foram apresentadas contrarrazões.

A r. sentença recorrida foi proferida já na vigência do CPC/2015.

II – Fundamentação

O recurso comporta imediato julgamento, independentemente da abertura de prazo para as contrarrazões (art. 932, V, do CPC/2015), pois o processo foi extinto antes mesmo de ser inaugurado o prazo para que o executado manifestasse eventual resistência (art. 16 da Lei n. 6.830/1980). Ademais, 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. 1010, ambos do CPC/2015, deve ser interpretado sob a luz do Contraditório Útil.

Nesse sentido merecem destaque as seguintes notas de Theotonio Negrão ao inciso V do art. 527 do CPC de 1973:

“No procedimento de agravo de instrumento manejado contra decisões indeferitórias de liminares, não há necessidade de citação ou intimação da parte adversa, quando ainda não tenha ingressado na relação processual” (5ª Conclusão do CETARs).

“Ainda não formada a relação processual, não há necessidade de intimação da parte adversa para oferecimento das contrarrazões nos autos de agravo de instrumento onde se examina o indeferimento de medida liminar inaudita altera pars” (STJ-2ª T, MC 5.611 – AgReg, Min. Laurita Vaz, j. de 26/11/02, DJU de 3.3.03). No mesmo sentido: STJ-4ª T, AI 729.292-AgRg, Min. Massami Uyeda, j. 19.2.08, DJU 17.3.2008.

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”.

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

Isso porque se impõe, **de ofício**, a extinção da execução fiscal, por ausência de pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, 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 (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

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

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 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 de p. 03/05 apresentam informações conflitantes quanto à natureza dos créditos executados, ora indicados, exclusivamente, como relativos a IPTU, ora indicados como oriundos de IPTU, Taxa de Coleta de Lixo e Taxa de Proteção contra Desastres.

Ademais, caso se trate de cobrança do IPTU e Taxa adjacentes, não foi realizada a individualização dos respectivos créditos, de forma que haveria vício, também, em razão da falta de indicação

² Art. 585, VII, do CPC/1973.

precisa dos valores relativos a cada obrigação.

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 inconsistências 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).

Vale destacar, ainda, que em se tratando de vício em elemento próprio do lançamento tributário, não se mostra possível a substituição dos títulos para saneamento da irregularidade.

Nesse sentido, já se posicionou esta E. TJSP:

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

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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)

Execução fiscal. Município de Miguelópolis. Nulidade da CDA. Falta de indicação específica dos dispositivos legais de incidência tributária e do valor individualizado dos tributos. Ausência dos requisitos do art. 2º, § 6º, da Lei 6.830/80 e art. 202, do CTN. Pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo. Extinção da execução fiscal. Recurso do Município não provido. (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1001215-15.2017.8.26.0352; Relator (a): Carlos Violante; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Miguelópolis - 1ª Vara; Data do Julgamento: 29/08/2019; Data de Registro: 02/09/2019)

Exceção de pré-executividade. Acolhimento. Tarifa de água e esgoto e taxas de resíduos sólidos. Exercícios 2005 a 2009. Extinção do feito executivo sem resolução de mérito. Manutenção de tal decreto. Evidente nulidade dos títulos executivos. CDAs que não indicam o valor individualizado de cada receita. Outrossim, há imprecisão também quanto à fundamentação legal da exigência dos consectários. Não preenchimento dos requisitos legais (arts. 202, 203 do CTN c.c. art. 2º, §5º da LEF). Inadmissibilidade de emenda ou substituição. Nega-se provimento ao recurso. (TJSP; Apelação Cível 0015302-76.2010.8.26.0048; Relator (a): Beatriz Braga; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Atibaia - SAF - Setor de Anexo Fiscal; Data do Julgamento: 24/07/2018; Data de Registro: 24/07/2018)

APELAÇÃO - EXECUÇÃO FISCAL – IPTU e Taxa de Limpeza Pública – Exercícios de 2006 a 2008- Prescrição inicial do débito – Consumação do lustro prescricional - manutenção da sentença - Precedentes jurisprudenciais – Nulidade da CDAs – Cumulação de IPTU e taxa de limpeza – Descabimento – Valores não discriminados e individualizados, desconhecendo-se qual seria para cada tributo - APELAÇÃO DESPROVIDA (TJSP; Apelação Cível 0513604-30.2010.8.26.0451; Relator (a): Mônica Serrano; Órgão Julgador: 14ª Câmara de Direito Público; Foro de Piracicaba - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 21/03/2023; Data de Registro: 21/03/2023)

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 manutenção da extinção da execução, 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).

Por fim, com o intuito de evitar o ritual de passagem estabelecido no artigo 1.025 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 a parte suscitou nas suas razões.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

III – Conclusão

Diante do exposto, **dá-se por prejudicado o recurso e julga-se extinta a execução fiscal nos termos do art. 485, IV e § 3º, do CPC/2015.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)