



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000333179

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2071485-55.2025.8.26.0000, da Comarca de São Caetano do Sul, em que é agravante TELEGOLD ELETRICIDADE E TELECOMUNICACOES LTDA, é agravado MUNICIPIO DE SAO CAETANO DO SUL.

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. 30979
Ano 2025

Agravo de Instrumento n. 2071485-55.2025.8.26.0000

Comarca: São Caetano do Sul

Agravante: Telegold Eletricidade e Telecomunicações Ltda

Agravado: Município de São Caetano do Sul

Execução Fiscal. IPTU dos exercícios de 2021 e 2022. Decisão que rejeitou exceção de pré-executividade oposta pela parte executada em que alegada a nulidade das CDAs e impossibilidade de cumulação dos juros e da multa moratória. Insurgência da excipiente. Pretensão à reforma. Acolhimento. 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 não apontam a fundamentação legal específica das obrigações principais ou da correção monetária. Requisitos estabelecidos no art. 2º, §5º, II e III, da Lei 6830/80 e no art. 202, II e III, do CTN não atendidos. Nulidade das CDAs configurada. Inexorável extinção do processo executivo, por ausência de pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (art. 485, §3º, do CPC/2015). Decisão reformada. Recurso provido.

I – Relatório

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto por **Telegold Eletricidade e Telecomunicações Ltda** em face da r. decisão copiada às p. 17/18, proferida nos autos da Ação de Execução fiscal n. 1500172-16.2023.8.26.0565, que lhe move o **Município de São Caetano do Sul**, a qual rejeitou a exceção de pré-executividade apresentada pela ora agravante, sob o fundamento que as CDAs cumprem os requisitos legais, bem como que é plenamente possível a cumulação dos juros e da multa moratória. Não foram fixados honorários advocatícios.

Preliminarmente, requer a agravante a atribuição de efeito suspensivo ao presente recurso.

No mérito, alega, em síntese, que: (I) as CDAs não cumprem

a exigência do art. 2º, §5º, da Lei 6.830/80, vez que indicam fundamentação genérica, bem como não trazem a forma de cálculo da atualização monetária; (II) o índice de correção monetária escolhido pela Fazenda Pública (IGPM) é inconstitucional, tendo em vista que a sua aplicação, acrescida de juros moratórios de 1% a.m. ultrapassa a Taxa Selic; (III) não se mostra possível a cobrança conjunta dos juros e multa moratória, configurando *bis in idem*. Requer, por fim, a reforma da r. decisão, nos termos das razões recursais. Subsidiariamente, requer a suspensão do feito até a análise pelo C. STF do Tema 1.217 (p. 01/16).

O pedido de atribuição de efeito suspensivo foi deferido pela r. decisão de p. 25/27.

A exequente, ora agravada, apresentou contraminuta de p. 37/46, alegando, em síntese, que: (I) não houve indicação precisa de quais seriam os vícios dos títulos executivos; (II) as CDAs cumprem com os requisitos legais; (III) há competência dos Municípios para fixar os percentuais de multa moratória e índices de juros e correção, sendo da União, tão somente, a competência para fixação de regras gerais; (IV) a Lei 9.250/1995 é uma lei federal, não nacional, de forma que inaplicável aos demais entes federados; (V) o Município adota índice federal para correção de seus créditos (IGPM); (VI) a Tese fixada pelo C. STF quando do julgamento do Tema 1.062 foi superada quando da fixação da Tese do Tema 810 da mesma Corte; (VII) o índice de juros de 1% ao mês está de acordo com o previsto no art. 161 do CTN.

II – Fundamentação

O recurso, tempestivo e preparado (p. 22/23 e 33/35), comporta provimento.

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 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 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. 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 não apontam a fundamentação

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

² Art. 585, VII, do CPC/1973.

legal específica das obrigações principais ou dos acréscimos legais, havendo, tão somente, a indicação genérica das seguintes normas: Lei Municipal 2.454/77, Lei Municipal nº 5258/2014 e Portaria 07/2020 (relativas às obrigações principais) e Lei Municipal nº 4.015/01 (relativa à atualização monetária).

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 natureza do crédito, especificando 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” (11ª ed. Editora Livraria do Advogado, 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.”
(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 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.

Diante de tais considerações, de rigor a reforma da r. decisão e 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).

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.

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.

III – Conclusão

Diante do exposto, **dá-se provimento ao recurso e extingue-se a execução fiscal, com fundamento nos vícios da CDA.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)