



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000351038

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0505578-34.2006.8.26.0564, da Comarca de São Bernardo do Campo, em que é apelante MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, são apelados ORION CONSULTORIA SC LTDA, VALDEVINO DE SOUZA e EDUARDO LAMBIASI.

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 em parte 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, 9 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto n. 30399
Ano 2025

Apelação n. 0505578-34.2006.8.26.0564

Comarca: São Bernardo do Campo
Apelante: Município de São Bernardo do Campo
Apelados: Orion Consultoria SC Ltda, Eduardo Lambiasi e Valdevino de Souza

Apelação. Execução Fiscal. ISS dos exercícios de 2000 a 2005 e Multas Administrativas do exercício de 2005. Sentença que acolheu as exceções de pré-executividade, apresentadas pelos coexecutados pessoas físicas, e julgou extinta a execução, nos termos do art. 487, IV, do CPC, ante o reconhecimento da prescrição intercorrente e da nulidade dos títulos executivos. Insurgência da Municipalidade. Acolhimento parcial. Prescrição intercorrente não configurada. Caso concreto em que não houve tentativa frustrada de citação ou penhora, a iniciar a contagem do prazo anual de suspensão, nos termos do art. 40 da LEF, que antecede a contagem do prazo prescricional nos termos das Teses dos Temas 566 a 571. Paralisação atribuível à exequente que é inferior ao prazo prescricional. Impossibilidade de prosseguimento da execução. 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 das obrigações principais, ou mesmo o número do processo administrativo ou auto de infração das Multas aplicadas. Requisitos estabelecidos no art. 2º, §5º, III, da Lei 6830/80 e no art. 202, III, do CTN não atendidos. Nulidade das CDAs configurada. Extinção do processo executivo mantida, cujo fundamento passa a ser, apenas, a ausência de pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo (artigo 267, inciso IV, do CPC/1973, e artigo 485, § 3º, do CPC/2015). Sentença parcialmente reformada. Recurso provido em parte.

I – Relatório

Trata-se de recurso de Apelação interposto pelo **Município de São Bernardo do Campo** em face da r. sentença de p. 307/309 que, nos autos da execução fiscal movida em face de **Orion Consultoria SC Ltda**,

Eduardo Lambiasi e Valdevino de Souza, acolheu as exceções de pré-executividade, apresentadas pelos coexecutados pessoas físicas, e julgou extinta a execução, nos termos do art. 487, IV, do CPC, ante o reconhecimento da prescrição intercorrente e da nulidade dos títulos executivos. Ante a sucumbência, a exequente foi condenada ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% do valor da causa.

Alega a apelante, em síntese, que: (I) a r. sentença é nula, visto que carece da devida fundamentação, não tendo indicado os devidos marcos para contagem do prazo prescricional; (II) a prescrição intercorrente não restou configurada, nos termos das Teses fixadas pelo C. STJ quando do julgamento dos Temas 566 a 571; (III) inobstante a execução tenha sido ajuizada ainda em 2006, a expedição da carta citatória ocorreu apenas em 2010, com intimação da exequente quanto ao seu resultado apenas em 2012; (IV) a contagem do prazo ânuo de suspensão se iniciou apenas com a ciência da exequente quanto ao resultado da tentativa inicial de citação; (V) houve citação efetiva da executada em outubro de 2017, ante do decurso do prazo prescricional; (VI) aplicável ao caso a Súmula 106 do C. STJ; (VII) a nulidade das CDAs não poderia ter sido reconhecida sem previa intimação da exequente para substituição dos títulos. Requer, por fim, o conhecimento e provimento do presente recurso, a fim de reformar a r. sentença, nos termos das razões recursais (p. 314/333).

O Sr. **Eduardo Lambiasi**, apresentou contrarrazões às p. 336/355.

Não foram apresentadas contrarrazões pela empresa executada (**Orion Consultoria SC Ltda**), ou pelo excipiente restante, **Sr. Valdevino de Souza**.

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

II – Fundamentação

No mérito, o recurso, tempestivo e isento de preparo, comporta parcial provimento.

Inicialmente, dou por prejudicada a alegação de nulidade da r. sentença em função da existência de vício de fundamentação.

Isso porque, no caso concreto, a r. sentença fundou-se no reconhecimento da prescrição intercorrente e nulidade dos títulos executivos, questões passíveis de análise por esta C. Câmara, ainda que de ofício. Consequentemente, o reconhecimento de eventual nulidade não impede a imediata análise das questões de mérito alegadas, de forma que inexistem efeitos práticos na análise da questão.

Pois bem.

No tocante à prescrição intercorrente, cumpre destacar que não se aplica ao presente caso o previsto no art. 1.056 do CPC de 2015, tendo em vista que, mesmo antes da entrada em vigor do Novo CPC, já havia previsão quanto à possibilidade de reconhecimento da prescrição intercorrente em execuções fiscais no art. 40, §4º, da LEF e Súmula 314 do STJ, de forma que, havendo legislação específica tratando da matéria, inaplicável o disposto no art. 1.056 do CPC de 2015, ainda que posterior.

Ademais, em relação ao crédito não tributário (Multa Administrativa), cabe consignar, antes de tudo, que o prazo prescricional é de cinco anos, aplicando-se a regra do artigo 1º do Decreto n. 20.910/1932, *in verbis*, em atenção ao princípio da isonomia:

“Art. 1º - As dividas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou

fato do qual se originarem.”

A respeito, o C. Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n. 1105442, de relatoria do Ministro Hamilton Carvalhido, submetido ao regime do artigo 543-C do Código de Processo Civil, definiu a tese de direito no sentido de que o prazo da prescrição é quinquenal:

“Recurso Especial Representativo de Controvérsia. Rito do artigo 543-C do Código de Processo Civil. Exercício do poder de polícia. Multa administrativa. Execução Fiscal. Prazo prescricional. Incidência do Decreto nº 20.910/32. Princípio da isonomia.

1. É de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito (artigo 1º do Decreto nº 20.910/32).

2. Recurso especial provido.” (STJ. REsp 1105442/RJ. Rel. Min. Hamilton Carvalhido. 1ª Seção do STJ. Julgado em 09/12/2009. Publicado no DJe de 22/02/2011).

Alguns trechos do voto merecem destaque:

“De todo o exposto resulta que, conquanto se entenda não atribuir à Lei nº 9.873/99 aplicação subsidiária nos âmbitos estadual e municipal, eis que sua eficácia é própria do âmbito da Administração Pública Federal, direta e indireta, resta incontroverso, de todo o constructo doutrinário e jurisprudencial, que é de cinco anos o prazo prescricional para o ajuizamento da execução fiscal de cobrança de multa de natureza administrativa, contado do momento em que se torna exigível o crédito, com o vencimento do prazo do seu pagamento (cf. artigo 39 da Lei nº 4.320/64), aplicando-se o artigo 1º do Decreto nº 20.910/32 em obséquio mesmo à simetria que deve presidir os prazos prescricionais relativos às relações entre as mesmas partes e até autoriza, senão determina, a interpretação extensiva, em função de sua observância.

(...)

Rejeito, por fim, a pretendida modulação dos efeitos do presente julgado uma vez que, para além de se cuidar de entendimento doutrinário e jurisprudencial já consolidado, inexistindo inovação qualquer no ordenamento jurídico, o certo é que a eventual modificação de entendimento jurisprudencial não dá ensejo à atribuição de eficácia prospectiva a julgado, à absoluta falta de amparo legal e constitucional.”

Celso Antônio Bandeira de Mello, tratando do tema, assim se

pronuncia:

“Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte. Antes dever-se-á, pois, indagar de tratamento atribuído ao tema prescricional ou decadencial em regras genéricas de Direito Público.

(...)

Isto posto, estamos em que, faltando regra específica que disponha de modo diverso, ressalvada a hipótese de comprovada má-fé em uma, outra ou em ambas as partes de relação jurídica que envolva atos ampliativos de direito dos administrados, o prazo para a Administração proceder judicialmente contra eles é, como regra, de cinco anos (...).” (Mello, Celso Antônio Bandeira de; Curso de Direito Administrativo; 20ª Ed.; Malheiros Editores; São Paulo; 2006; p. 993/995)

Como cediço, a prescrição intercorrente pressupõe que, primeiro, tenha sido ajuizada a demanda e, segundo, tenha havido a interrupção da sua contagem. O executivo fiscal em apreço foi ajuizado já na vigência da LC n. 118/05, de modo que a prescrição originária foi interrompida com a prolação do despacho citatório, em **agosto de 2006 (p. 02)**, nos termos da redação atual do art. 174, parágrafo único, I, do CTN (em relação ao crédito tributário do ISS) e do art. 8º §2º, da LEF (em relação ao crédito não tributário relativo à Multa Administrativa).

Ocorre que, neste caso concreto, tentativa de citação inicial se mostrou frutífera (p. 126), ainda que a respectiva carta tenha sido endereçada à residência do sócio da empresa, e não o local de sua sede, visto que a citação da empresa na pessoa dos respectivos sócios é admitida.

No mais, para o caso concreto, verifica-se que não houve tentativa frustrada de citação ou penhora, de forma que sequer houve o início do prazo anual de suspensão (art. 40 da LEF), que antecede a contagem da prescrição intercorrente, nos termos das Teses dos Temas 566 a 571 do C. STJ.

Acresce, ainda, que a única paralisação atribuível ao Município nos autos é apenas aquela ocorrida entre a retirada da carta precatória

de p. 137/138, em 11.11.2014, e a apresentação da petição de p. 142/143, em agosto de 2017 (p. 140). Tal período, todavia, se mostra insuficiente para configurar a prescrição intercorrente.

Todavia, inobstante afastado o reconhecimento da prescrição intercorrente, ainda é o caso de manutenção da extinção do feito executivo, em razão da nulidade das CDAs.

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 (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.

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

² Art. 585, VII, do CPC/1973

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, não foi indicada qualquer fundamentação legal, ainda que genérica, referente às obrigações principais, havendo, tão somente, a fundamentação dos juros e demais acréscimos legais.

Por sua vez, no tocante à Multa (CDAs de p. 15/18), não consta do título executivo qualquer menção ao número do processo administrativo ou do auto de infração em que fixado o valor da dívida.

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, 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”, ed. 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 observar o 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 edição, Editora Malheiros, pág. 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 se 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 em 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 era mesmo 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.

Por todo o exposto, de rigor o acolhimento parcial do presente recurso, afastado o reconhecimento da prescrição intercorrente, mantida a extinção em razão da nulidade dos títulos executivos.

Diante do resultado do presente recurso, mantenho os honorários nos mesmos patamares fixados pela r. sentença.

Por derradeiro, 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 se consideram incluídos neste acórdão os elementos que cada uma das partes suscitou nas suas razões de recurso.

III – Conclusão

Diante do exposto, **dá-se provimento parcial ao recurso.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)