



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000351724

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003621-11.2024.8.26.0369, da Comarca de Monte Aprazível, em que é apelante MUNICÍPIO DE MONTE APRAZÍVEL, é apelado RIBEIRO E OLIVEIRA TRANSPORTES APRAZIVEL LTDA.

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, 9 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 31153

Ano: 2025

Apelação nº 1003621-11.2024.8.26.0369

Comarca: Monte Aprazível

Apelante: Município de Monte Aprazível

Apelada: Ribeiro e Oliveira Transportes Aprazível Ltda.

Apelação. Execução fiscal. Taxas de Licença dos exercícios de 2020 a 2022. Sentença que indeferiu a petição inicial e julgou extinta a execução fiscal, sem resolução do mérito, nos termos dos arts. 485, I e 924, I, do CPC, por ausência de interesse de agir. Insurgência da municipalidade exequente. Pretensão à reforma. Impossibilidade. Caso concreto em que o título executivo se mostra viciado, não viabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como não permite ao juízo sequer compreender a natureza da dívida, uma vez que não aponta a fundamentação legal específica das obrigações principais e dos consectários legais. Requisitos estabelecidos no art. 2º, § 5º, II e III, da Lei 6.830/80 e no art. 202, II e 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, § 3º, do CPC/2015). Extinção mantida, embora por fundamento jurídico diverso. Recurso prejudicado.

I – Relatório

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **Município de Monte Aprazível** em face da r. sentença de p. 08/10 que a petição inicial e julgou extinta a execução fiscal, sem resolução do mérito, nos termos dos arts. 485, I e 924, I, do CPC, por ausência de interesse de agir, sob a justificativa de que *“a Fazenda Municipal não comprovou a prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa juntando o AR”*.

Alega a municipalidade apelante, em síntese, que comprovou, por meio dos documentos anexados aos autos, que buscou a conciliação, sendo que não obteve retorno da executada, sendo que protestou a dívida, porém fora,

igualmente, infrutífera. Assim, pugna pela reforma da r. sentença recorrida e pelo prosseguimento da execução fiscal (p. 12/15).

Não houve contrarrazões.

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, restou 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:

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 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.

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 a CDA que embasa a execução fiscal e as disposições dos transcritos artigo 202 do Código Tributário Nacional e artigo 2º, § 5º, da Lei de Execução Fiscal, verifica-se que o título padece de vícios insanáveis, sendo, portanto, nulo.

De fato, não é possível verificar a origem da dívida, porquanto a CDA em questão (p. 05) deixou de indicar a específica fundamentação legal da exigência principal (Taxa de Licença) e dos consectários legais, limitando-se a apontar, genericamente, o CTM (Lei nº 001/2005), o CTN e a Constituição Federal.

Ademais, não há a especificação de qual espécie de Taxa de Licença a exação se refere, dentre as diversas previstas no art. 91, II, do CTM, o que prejudica o direito de ampla defesa do contribuinte executado.

Art. 91 Compõem o Sistema Tributário do Município:

(...)

II - Taxas decorrentes do efetivo exercício do poder de polícia administrativa:

- a) de fiscalização da licença para funcionamento em horário normal e especial;
- b) de fiscalização da licença para o exercício da atividade de comércio ambulante ou eventual;
- c) de fiscalização da licença para execução de obras de construção civil e similares;
- d) de fiscalização da licença para publicidade;
- e) de fiscalização da licença para a ocupação e permanência em áreas, nas vias, logradouros e passeios públicos, subsolo e espaço aéreo, inclusive em mercados-livres e feiras-livres;
- f) de fiscalização de higiene e saúde.

III - Taxas decorrentes da utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos, específicos e divisíveis, prestados aos contribuintes ou postos à sua disposição:

- a) da coleta de lixo.

Aliás, no mesmo sentido, destaca-se o seguinte precedente desta C. Câmara de Direito Público em caso envolvendo a mesma Comarca de Monte Aprazível:

DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. NULIDADE DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. RECURSO PREJUDICADO. I. Caso em Exame Ação de execução fiscal movida pelo Município de Monte Aprazível contra Rovere & Feboli Apoio Administrativo Ltda - ME e Oscar Ferreira Nascimento, referente a Certidão de Dívida Ativa (CDA) por taxa de licença. Sentença de extinção do processo sem resolução de mérito, com base no art. 485, VI, do CPC. Município interpôs apelação. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste na nulidade da CDA que instrui a execução fiscal, por não atender aos requisitos legais necessários para sua validade. III. Razões de Decidir 3. A CDA não cumpre os requisitos dos artigos 202 do CTN e 2º, § 5º da Lei nº 6.830/80, apresentando fundamentação genérica e incompleta, o que prejudica o direito de defesa e o controle judicial. 4. A ausência de requisitos essenciais torna o título executivo nulo, impossibilitando a execução fiscal. IV. Dispositivo e Tese 5. Recurso prejudicado. Extinção da execução fiscal por ausência de pressuposto material de constituição e desenvolvimento válido do processo. Tese de julgamento: 1. A nulidade da CDA por falta de requisitos legais impede a execução fiscal. 2. A extinção do processo é medida necessária diante da nulidade do título executivo. Legislação Citada: CPC, art. 485, VI; art. 783; art. 784, IX. CTN, arts. 202, 203. Lei nº 6.830/80, art. 2º, § 5º. Jurisprudência Citada: TJSP, Apelação Cível 0500053-61.2004.8.26.0299, Rel. Fernando Figueiredo Bartoletti, 18ª Câmara de Direito Público, j. 19/02/2024. TJSP, Apelação Cível 0030006-15.2002.8.26.0068, Rel. Fernando Figueiredo Bartoletti, 18ª Câmara de Direito Público, j. 06/02/2024. TJSP, Apelação Cível 0904385-39.2012.8.26.0068, Relatora Beatriz Braga, 18ª Câmara de Direito Público, j. 07/02/2024. TJSP, Apelação Cível 0904963-02.2012.8.26.0068, Rel. Wanderley José Federighi, 18ª Câmara de Direito Público, j. 05/02/2024. (TJSP; Apelação Cível 1002563-75.2021.8.26.0369; Relator (a): Marcelo L Theodósio; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Monte Aprazível - 1ª Vara; Data do Julgamento: 26/03/2025; Data de Registro: 26/03/2025) – grifo nosso.

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, indicando 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” (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.

Há que lembrar 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.

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)