



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000351730

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1501561-05.2021.8.26.0695, da Comarca de Nazaré Paulista, em que é apelante MUNICÍPIO DE BOM JESUS DOS PERDÕES, é apelado FRANCISCO PETRI SANCHES - EPP.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 18ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram 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, 9 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 31206
Ano 2025

Apelação n. 1501561-05.2021.8.26.0695

Comarca: Nazaré Paulista

Apelante: Município de Bom Jesus dos Perdões

Apelado: Francisco Petri Sanches - EPP

Apelação. Execução Fiscal. ISS dos exercícios de 2016 a 2018 e ISS/Taxas dos exercícios de 2019 e 2020. Sentença que julgou extinta a execução, ante o reconhecimento da existência de vício de representação da exequente, bem como a nulidade das CDAs. Insurgência da exequente. Pretensão à reforma. Desacolhimento. 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, tampouco indicam o termo inicial dos acréscimos legais. Requisitos estabelecidos no art. 2º, § 5º, II a IV, da Lei 6.830/80 e no art. 202, II e III, do CTN não atendidos. Nulidade das CDAs configurada. Extinção 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) que se mostrava de rigor. Sentença mantida. Recurso não provido.

I – Relatório

Trata-se de recurso de Apelação interposto pelo **Município de Bom Jesus dos Perdões** contra a r. sentença de p. 73/75 que, nos autos da execução fiscal movida em face de **Francisco Petri Sanches - EPP**, extinguiu o processo com base nos arts. 485, I e IV, 102, parágrafo único, 321 e 330, IV, todos do CPC, sob o fundamento de que haveria vício de representação da exequente e nulidade das CDAs, visto que aquele que subscreveu a inicial e os títulos executivos não poderia exercer a advocacia quando da propositura, já que se encontrava investido em cargo em comissão junto ao Município. Não houve condenação ao pagamento de custas e honorários.

A apelante, em síntese, alega que: (I) a constatação, pelo juízo, do vício de representação deveria ter sido sucedida da intimação da exequente para sanear o vício, não sendo possível a imediata extinção do feito; (II) a análise quanto à incompatibilidade do exercício do cargo de Secretário Municipal com o exercício da advocacia compete à OAB, e não ao juízo; (III) houve a subscrição das iniciais pelo Secretário em razão de, na data das proposituras, inexistir advogado público nomeado para o Município, ante a vacância do cargo; (IV) eventual nulidade das CDAs poderia ter sido sanada com a substituição dos títulos; (V) a ausência de assinatura da autoridade competente se caracteriza como nulidade relativa, passível de saneamento. Por fim, pugna pela reforma da r. sentença e o prosseguimento da execução fiscal (p. 78/89).

Não foram apresentadas contrarrazões.

A r. sentença foi proferida 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-2ªT, 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-AgReg, 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”.

O recurso, tempestivo e isento de preparo, não comporta provimento.

Inicialmente, cumpre destacar que, inobstante a r. sentença tenha tratado de reconhecer a impossibilidade daquele que subscreveu a inicial e as CDAs para atuar como procurador municipal no caso concreto, visto que, quando da propositura, o mesmo não mais detinha a condição de Procurador ou mesmo de Advogado, em razão de se encontrar investido em cargo em comissão junto ao Município, é certo que o fundamento da extinção foi tanto a nulidade da representação quanto o reconhecimento da nulidade das CDAs:

Impedido o signatário da inicial de exercer a advocacia, padece o processo de nulidade insanável, seja pela nulidade da CDA, que não conta com assinatura do funcionário responsável, ou pela irregularidade de representação.

A r. sentença já determinou a remessa dos autos ao Ministério Público para apuração de eventual improbidade ou exercício ilegal da advocacia, de forma que eventual excesso da atuação do então Secretário será apurado pelas vias adequadas.

No mais, a nulidade dos títulos executivos já é, por si,

fundamento suficiente para a extinção do feito executivo, sendo certo que, conforme será melhor analisado adiante, as CDAs padecem de outras irregularidades, além do suposto vício na subscrição dos documentos, não sendo possível o prosseguimento da execução.

Dessa forma, resta prejudicada, neste caso concreto, a reanálise quanto à legitimidade do subscritor da inicial para atuar neste caso concreto.

Pois bem.

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

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

² Art. 585, VII, do CPC/1973.

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 apontam que os créditos executados seriam, todos, relativos a ISS (exclusivamente) ou ISS/Taxas.

Ocorre que, em relação às CDAs que apontam se tratar de créditos de ISS (p. 02, 03 e 06), inexistente qualquer fundamento legal aplicável para as obrigações principais, tendo em vista que o fundamento legal apresentado nos títulos (art. 2º, II, e, da Lei Municipal nº 1.242/94) trata exclusivamente da Taxa de Licença.

Por sua vez, quanto às CDAs relativas a ISS/Taxa (p. 04 e 05), também não se verifica a indicação do fundamento legal do ISS, mas apenas da suposta Taxa de Licença, a qual, destaco, sequer é indicada de forma clara como sendo objeto de cobrança, visto que o campo destinado à indicação da natureza dos créditos não aponta quais Taxas seriam objeto de cobrança.

Aqui, vale destacar que, inobstante tenha sido indicado nos títulos executivos o fundamento para cobrança de suposta Taxa de Licença, sequer foi apontado na CDA qual das diversas modalidades do referido tributo seria objeto de cobrança, sendo certo que o fundamento legal apontado é aplicável apenas a Taxa de Licença em sentido amplo, não havendo qualquer especificação quanto à espécie de Taxa efetivamente cobrada.

Ademais, em relação às CDAs de p. 04 e 05, sequer houve a indicação clara de quais valores seriam relativos ao ISS e quais seriam relativos às Taxas.

Não bastasse, nenhum dos títulos aponta o fundamento legal da atualização monetária, ou mesmo a data de vencimento das obrigações (termo inicial dos juros e demais acréscimos legais).

Por fim, vale destacar que, inobstante a exequente afirme que a nulidade dos títulos poderia ter sido sanada com a substituição dos mesmos, é certo que o C. STJ admite a substituição das CDAs apenas para correção de vícios formais ou materiais, não se admitindo a medida para alteração de elementos próprios do lançamento, como neste caso concreto, em que se pretende a alteração da fundamentação legal apontada ou da própria natureza e valor dos créditos.

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.) - grifei

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.

Portanto, mais não é necessário considerar no sentido de que a r. sentença deve ser mantida integralmente.

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, **nega-se provimento ao recurso.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)