



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000354065

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1519047-25.2020.8.26.0602, da Comarca de Sorocaba, em que é apelante MUNICÍPIO DE SOROCABA, é apelado ESTADO DE SÃO PAULO.

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 BEATRIZ BRAGA.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

MARCELO L THEODÓSIO

Relator

Assinatura Eletrônica

18ª Câmara de Direito Público

Apelação Cível nº 1519047-25.2020.8.26.0602

Apelante: Município de Sorocaba

Apelado: Estado de São Paulo

Comarca: Sorocaba

Voto nº 31218

DIREITO TRIBUTÁRIO. IPTU/TAXA(S). APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. RECURSO PREJUDICADO.

I. Caso em Exame

Execução Fiscal ajuizada pelo Município de Sorocaba contra o Estado de São Paulo, referente a Certidão de Dívida Ativa relativa ao IPTU e Taxas. Exceção de pré-executividade alegando falta de interesse de agir e imunidade recíproca. Sentença extinguiu a execução fiscal por falta de interesse de agir. Embargos de declaração acolhidos para condenar o exequente em honorários advocatícios.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste na possibilidade de utilização do procedimento da execução fiscal para cobrança de crédito tributário pelo Município de Sorocaba contra o Estado de São Paulo.

III. Razões de Decidir

3. A execução fiscal é cabível contra a Fazenda Pública, desde que observadas as prerrogativas legais, conforme entendimento do STJ (Súmula 279/STJ).

4. No caso concreto, a nulidade do título executivo impede o prosseguimento da execução, devido a vícios insanáveis na Certidão de Dívida Ativa, que não atende aos requisitos legais.

IV. Dispositivo e Tese

5. Recurso prejudicado. Extinção da execução por nulidade do título executivo.

Tese de julgamento: 1. A execução fiscal contra a Fazenda Pública é possível, desde que respeitados os requisitos legais. 2. A nulidade do título executivo impede o prosseguimento da execução.

Legislação Citada:

CPC, art. 485, IV e § 3º; art. 910.

CTN, art. 202.

Lei nº 6.830/80, art. 2º, § 5º.

Jurisprudência Citada:

STJ, Súmula 279.

REsp n. 1.333.867/SC, rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, j. 8/10/2013.

Apelação Cível 1500954-14.2020.8.26.0602, Rel. Wanderley José Federighi, 18ª Câmara de Direito Público, j. 12/09/2024.

Trata-se de Execução Fiscal ajuizada por **MUNICÍPIO DE SOROCABA** em face do **ESTADO DE SÃO PAULO**, referente à(s) Certidão(ões) de Dívida Ativa (CDA), devidamente descrita(s) na exordial, relativo à(o) IPTU e Taxa(s).

Exceção de pré-executividade às fls. 15/16, alegando falta de interesse de agir e imunidade recíproca. Requer a extinção da execução fiscal.

A sentença de fls. 37/40 reconheceu a carência da ação, por falta de interesse de agir na modalidade adequação e extinguiu a execução fiscal com fulcro no artigo 485, inciso VI, do CPC.

Embargos de declaração às fls. 43/44, alegando omissão no tocante a condenação do exequente em honorários advocatícios sucumbenciais.

A decisão de fls. 58/59 acolheu os embargos declaratórios para sanar a omissão apontada e condenar o exequente nos honorários advocatícios, fixados em 10% do valor atualizado da causa.

Recurso de apelação às fls. 47/57, buscando a reforma do julgado e alegando, em suma, a compatibilidade e possibilidade de aplicação do rito da execução fiscal em face da Fazenda Pública.

Contrarrazões (fls. 68/71).

É O RELATÓRIO.

Dá-se por prejudicado o recurso.

A questão controvertida nestes autos se refere à possibilidade de utilização do procedimento da execução fiscal para cobrança, pelo Município de Sorocaba, de crédito tributário devido pelo Estado de São Paulo.

Sobre o tema, cumpre destacar, inicialmente, que o C. STJ já sedimentou o entendimento seguindo o qual *“É cabível execução por título executivo extrajudicial contra a Fazenda Pública”* (Súmula 279/STJ).

Em se tratando de execução amparada em Certidão da Dívida Ativa, há que se reconhecer a possibilidade de cobrança por meio da Execução Fiscal, tendo em vista que a mesma existe, precisamente, a fim de viabilizar a cobrança judicial desta espécie de título executivo.

Tal possibilidade, todavia, se dá sem prejuízo da observância do rito do artigo 910 do CPC/2015, adaptando-se o rito da execução fiscal para que se observem as prerrogativas a que faz jus a Fazenda Estadual quando se encontra no polo passivo do feito executivo.

Significa dizer que, muito embora a execução fiscal tenha sido ajuizada em face de uma Fazenda Pública, não há qualquer incompatibilidade do art. 910 do CPC com o rito da Lei nº 6.830/80, desde que observada a impenhorabilidade dos bens públicos. (RE 359.980, Relator Min. Marco Aurélio, j. 30/11/2012).

Nesse sentido já se manifestou o C. STJ:

“PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. OMISSÃO INEXISTENTE. DEVIDO ENFRENTAMENTO DAS QUESTÕES RECURSAIS. PRESCINDIBILIDADE DE PROVA. CERCEAMENTO DE DEFESA. IMUNIDADE. REQUISITOS PARA GOZO DO BENEFÍCIO FISCAL. SÚMULA 7/STJ. EXECUÇÃO FISCAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. 1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso. 2. Inviável a revisão de julgado quanto à prescindibilidade da prova e o cerceamento de defesa quando demanda inafastável incursão na seara fática dos autos, providência vedada na via estreita do especial, ante o óbice da Súmula 7/STJ. 3. A recorrente alega violação ao art. 14 do CTN, aduzindo fazer jus à imunidade tributária. Quanto à questão, o Tribunal a quo deixa expressamente assentado, quando da análise dos requisitos para concessão da imunidade, que “o conjunto probatório não demonstra que a autora preenchia requisitos do art. 14 do CTN”. Incidência da Súmula 7/STJ. 4. “É juridicamente possível a execução contra a Fazenda, fundada em título executivo extrajudicial (Certidão de Dívida Ativa), observadas em seu processamento as disposições aplicáveis a espécie (art. 730 e seguintes do CPC)” (REsp 100700/BA, Rel. Ministro DEMÓCRITO REINALDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/1997, DJ 31/03/1997, p. 9599). Recurso especial conhecido em parte e improvido”. (REsp n. 1.333.867/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 8/10/2013, DJe de 18/10/2013)

“PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL. EXECUÇÃO FISCAL CONTRA ENTE PÚBLICO FUNDADA EM TÍTULO EXTRAJUDICIAL. SÚMULA 279. ADAPTAÇÃO DO PROCEDIMENTO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTE. 1. É cabível a execução fiscal fundada em título extrajudicial contra a Fazenda Pública. (Súmula 279/STJ), desde que observada a norma do artigo 730 do CPC. 2. “Desde que observado o cânon do artigo 730 do CPC, faz-se de rigor a adaptação do rito processual em atenção aos princípios da economia processual e da instrumentalidade das formas” (REsp 642.122/PR, Min. Francisco Falcão, 1ª T., DJ de 14.03.2005). 3. Recurso especial a que dá provimento”. (REsp n. 997.855/MG, relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 16/12/2008, DJe de 4/2/2009)

No mesmo sentido, precedentes desta E. 18ª Câmara de Direito Público e deste Egrégio Tribunal de Justiça:

“APELAÇÃO - EXECUÇÃO FISCAL CONTRA A FAZENDA PÚBLICA (art. 730 do CPC) - IPTU - Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano - Exercício de 2018 - Extinção do processo - Descabimento - Adequação do procedimento adotado - Inexistência de ofensa aos princípios da ampla defesa e do contraditório - Inadmissibilidade da extinção da ação - Possibilidade de aproveitamento dos atos processuais - Adaptação do rito da lei 6.830/80 ao disposto no artigo 730 do CPC/73 (atual art. 910 do CPC/15) - Extinção afastada, com prosseguimento da execução em conformidade com o artigo 910 do CPC - Recurso provido”. (Apelação Cível 1500954-14.2020.8.26.0602; Relator(a): Wanderley José Federighi; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 12/09/2024; Data de Registro: 12/09/2024)

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. Execução fiscal contra a Fazenda Pública. Possibilidade. Necessidade de adequação do procedimento da execução fiscal com os arts. 910 do CPC e 100 da Constituição Federal. Impenhorabilidade dos bens públicos. Precedentes. Art. 833, I, do CPC c/c art. 100 do Código Civil. RECURSO PROVIDO” (Agravado de Instrumento n. 3004187-68.2021.8.26.0000, rel. Desembargador HENRIQUE HARRIS JÚNIOR, 18ª Câmara de Direito Público, j. 16/09/2021)

“Embargos à Execução Fiscal. Processual Tributário. Alegação de impossibilidade de propositura de ação de execução fiscal contra a Fazenda Pública e de nulidade da CDA. Sentença que julgou improcedentes os pedidos.

Pretensão à reforma. Desacolhimento. Possibilidade de execução fiscal em face da Fazenda Pública, ainda que descabida a penhora. Entendimento pacífico no STF. Nulidade da CDA. Inocorrência. Preenchimento dos requisitos legais. Ausência de prova de prejuízo quanto ao exercício do contraditório e da ampla defesa. Execução de multa. Autuações pautadas em descumprimento de Lei. Sentença mantida. Recurso não provido" (Apelação Cível n. 9000604-19.2006.8.26.0090, rel. Desembargador RICARDO CHIMENTI, 18ª Câmara de Direito Público, j. 18/08/2020)

"AGRAVO DE INSTRUMENTO - Execução fiscal - Município de Campinas - ISS do exercício de 2017 - Exceção de pré-executividade rejeitada. 1) Execução ajuizada contra autarquia - Alegação de inadequação do rito da execução fiscal afastada - Possibilidade de harmonização da execução fiscal com o rito previsto no art. 910 do CPC - Precedente do STJ. 2) Alegação de excesso de execução - Matéria controvertida - Necessidade de dilação probatória, que não se admite na estreita via da exceção de pré-executividade - Discussão que melhor se adequa aos embargos à execução - Decisão mantida - Recurso improvido" (Agravado de Instrumento n. 2195962-87.2024.8.26.0000, rel. Desembargador EUTÁLIO PORTO, 15ª Câmara de Direito Público, j. 08/10/2024).

Não ofende, portanto, o artigo 100 da Constituição Federal a execução contra Fazenda Pública com base em título executivo extrajudicial, desde que sejam respeitados o contraditório e a impenhorabilidade dos bens públicos, não havendo que se falar em impossibilidade jurídica do pedido.

Todavia, no caso em tela, não é o caso de se prosseguir com o feito executivo, ante a nulidade do título executivo que instrui a presente execução, matéria de ordem pública, passível de reconhecimento a qualquer tempo e grau de jurisdição (art. 485, IV e §3º, do CPC).

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, 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 NCPC.

Não há que se confundir vício formal da petição inicial (quando o juiz deve provocar a emenda - art. 321 do NCPC) com vício da CDA (que pode implicar nulidade da execução - 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.

O título executivo extrajudicial que instrui a execução fiscal (CDA art. 784, IX, do NCPC) 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.

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 a(s) Certidão(ões) de Dívida Ativa que embasa(m) 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 o(s) título(s) padece(m) de vícios insanáveis, sendo, portanto,

nulo(s).

Com efeito, a(s) CDA(s) traz(em) informações conflitantes quanto à natureza dos créditos executados, indicados como “IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO/TAXAS” no campo “descrição do Tributo” e como “4114 REMOCAO DE LIXO” no campo “Natureza do débito”.

Tal discrepância ganha especial relevância em casos como o presente, onde a parte executada se trata de Ente Federado dotado de imunidade tributária quanto aos impostos, não sendo possível precisar, com segurança, qual a efetiva origem dos créditos executados.

Ademais, o fundamento legal apresentado nos títulos (“Leis 1444/1966, 2248/1983, 2447/1985, 2457/1985, 2538/1986, 3439/1990, 3446/1990, 4077/1992 e suas alterações posteriores”) se mostra demasiadamente genérica, sem indicação precisa dos dispositivos que fundamentam as obrigações principais ou os acréscimos legais.

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.

Outrossim, cabe à Fazenda Pública a obediência ao princípio da legalidade, conforme preceitua o artigo 37, caput, da CF.

O entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça é nesse sentido, conforme 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.)

No mesmo sentido, precedentes desta E. 18ª Câmara de Direito Público:

"Agravos de instrumento. Execução Fiscal. IPTU. Exercícios 2008/2009. Município de Cotia. Decisão que rejeitou a exceção de pré-executividade na qual se alegou a ocorrência de prescrição intercorrente. Insurgência da executada. Cabimento. Nulidade das CDA's oferecidas com a petição inicial verificada. Reconhecimento de ofício em segunda instância. Inexistência de fundamentação legal e específica dos débitos principais, tão somente dos encargos aplicados (art. 66, do CTM). Não preenchimento dos requisitos legais (artigos 202 e 203 do CTN, c.c. artigo 2º, § 5º e §6º da LEF). Precedentes. Emenda ou a substituição da CDA que são admitidas diante da existência de erro material ou formal, não sendo possível, entretanto, a alteração da fundamentação legal. Sumula nº 392, do C. STJ. Decisão reformada, com arbitramento de verba honorária. Observância da tese jurídica fixada pelo C. STJ no tema de recursos repetitivos nº 421. Recurso provido para o fim de reconhecer a nulidade da CDA e acolher a exceção de pré-executividade, extinguindo, por conseguinte, o feito executivo nos termos do art. 485, IV, do CPC, consoante especificado". (TJSP; Agravo de Instrumento 2208235-69.2022.8.26.0000; Relator (a): Fernando Figueiredo Bartoletti; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 24/08/2023; Data de Registro: 24/08/2023)

"Tributário e processual. Execução fiscal. IPTU (exercícios de 1997, 1998 e 2000). Objeção de pré-executividade acolhida para reconhecer a prescrição do exercício de 1997, que já não era mais objeto da execução. Sentença nula. Desnecessidade de retorno dos autos à origem. Nulidade do título executivo reconhecida de ofício. Impossibilidade, ademais, de emenda ou substituição para fim de alteração do sujeito passivo da obrigação tributária. Vícios que somente se superam mediante novos lançamentos. Inaplicabilidade do § 8º, do artigo 2º, da Lei n. 6.830/1980. Matéria de ordem pública que impõe a extinção do processo (art. 267, IV, CPC). Recurso e reexame necessário prejudicados". (TJSP; Apelação Cível 0000630-69.2002.8.26.0654; Relator (a): Mourão Neto; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 11/04/2013; Data de Registro: 18/04/2013)

O título executivo é pressuposto material de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo de execução e, portanto, 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. 321 do CPC/2015), do vício do título executivo extrajudicial (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 485, inciso IV, § 3º, do CPC.

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 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).

Em caso análogo, confira-se precedente desta E. 18ª Câmara de Direito Público:

“Apelação. Execução Fiscal. Sentença de extinção do feito com fundamento na inadequação da execução fiscal para cobrança de débitos devidos pelo Estado de São Paulo. Insurgência da municipalidade. Pretensão à reforma. Possibilidade de propositura de execução fiscal em face do Estado. Incidência da Súmula 279 do C. STJ. Procedimento que comporta adequação para observância das prerrogativas da Fazenda Pública quando figura como executada (art. 910 do CPC). Precedentes do C. STJ e deste E. TJSP. Execução, todavia, que não comporta prosseguimento. 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 apontam informações divergentes

quanto à natureza dos créditos executados, não indicam a fundamentação legal específica das obrigações principais ou dos acréscimos legais, bem como, ao que tudo indica, indicaram órgão público desprovido de personalidade jurídica como contribuinte. Requisitos estabelecidos no art. 2º, §5º, I, III e IV, da Lei 6830/80 e no art. 202, I 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 485, IV e § 3º, do CPC/2015). Sentença reformada. Extinção mantida por novo fundamento. Recurso prejudicado". (Apelação n. 1500956-81.2020.8.26.0602, Rel. Des. RICARDO CHIMENTI, 18ª Câmara de Direito Público, j. 09/12/2024).

Por fim, nesta fase do procedimento incide também o art. 85, §11, do CPC, razão pela qual majoram-se os honorários advocatícios devidos pelo(a) apelante em 5%, sobre o quanto fixado na sentença de 1º grau.

Consigne-se que, para fins de prequestionamento, estar o julgado em consonância com os dispositivos legais e constitucionais mencionados nas razões recursais.

Ante o exposto, dou por prejudicado o recurso, mantida a extinção da ação por fundamento diverso, qual seja, 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).

MARCELO L THEODÓSIO

Relator