



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000354137

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1007516-22.2024.8.26.0161, da Comarca de Diadema, em que é apelante BANCO BRADESCO S/A, é apelado MUNICÍPIO DE DIADEMA.

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 sem voto), HENRIQUE HARRIS JÚNIOR E RICARDO CHIMENTI.

São Paulo, 9 de abril de 2025.

FERNANDO FIGUEIREDO BARTOLETTI

Relator

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 11313

Apelação nº1007516-22.2024.8.26.0161

Comarca: Diadema

Recorrente: Banco Bradesco S/A (executado-embargante)

Recorrido: Município de Diadema (exequente-embargado)

Ementa: Apelação – Embargos à execução fiscal – ISSQN Mensal dos exercícios de 2018 e 2019 e “T.F.L.I.F.” e “Taxa de Publicidade” do exercício de 2020 – Município de Diadema – Sentença de improcedência – Insurgência do executado-embargante – Cabimento – Nulidade das CDA oferecidas com a petição inicial da execução fiscal verificada – Nulidade da CDA pela ausência de indicação da fundamentação legal dos débitos principais – 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 – Súmula nº 392, do C. STJ – Sentença reformada – Recurso provido.

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **Banco Bradesco S/A** contra a r. Sentença de fls.73/77, que julgou improcedentes embargos à execução fiscal ajuizada pelo **Município de Diadema**, relativa a débito de ISSQN Mensal dos exercícios de 2018 e 2019 e “T.F.L.I.F.” e “Taxa de Publicidade” do exercício de 2020 (fls.15/19), arbitrando verba honorária em “10% do valor atualizado da execução”.

Inconformado, o executado-embargante interpôs apelação, arguindo que “os *Processos Administrativos, originários da presente execução fiscal, não foram colacionados nos autos, impedindo o exercício da ampla defesa e do contraditório*”. Afirmou ter sido cerceado seu direito de defesa, pois, “no caso em comento, não há sequer a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida, requisito obrigatório para a validade da CDA, sendo que o exequente, juntou inúmeros processos administrativos e auto de infrações sem especificar exatamente a origem de cada um”, ou seja, “diante da ausência de informação da origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida, a CDA deve ser considerada totalmente nula”. Aduziu que o Município de Diadema não teria legitimidade para

cobrar ISS sobre operações de arrendamento mercantil, pois o imposto é devido em Osasco, onde está seu centro de decisões, nos termos da LC nº116/2003, ressaltando que “o *Executado BRADESCO S/A não possui sede, unidade ou filial no Município exequente*”. Argumentou que a lista de serviços passíveis de cobrança de ISS é taxativa, não abarcando aqueles serviços que deram origem à presente cobrança, bem como que “o *Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do RESP n. 1.060.210-SC, reconheceu que não ocorre prestação de serviço no arrendamento mercantil*”, não sendo passível de incidência do ISS ou, subsidiariamente, “que a base de cálculo do ISS incidente sobre o contrato de arrendamento mercantil deve ser fixado com base no preço do serviço que se constitui pelo recebimento de valores fixados pelo arrendamento, sem qualquer vinculação ao valor do bem arrendado”. Por fim, requereu a extinção da execução fiscal ou que “seja reduzida a penalidade aplicada, enquadrando-se à gravidade da conduta do Apelante” (fls.85/99).

O recurso foi inicialmente distribuído para C. 7ª Câmara de Direito Público (fls.126), que declinou da competência em razão da matéria (fls.128/131).

Apelo tempestivo, preparado (fls.100/101) e contra-arrazoado (fls. 107/124).

É o relatório.

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço o recurso de apelação interposto pelo executado-embargante.

O apelo, todavia, comporta provimento.

Isso porque há nulidade a ser reconhecida na CDA (fls. 16/19), pois não foi indicada a fundamentação legal e específica do débito principal, constando nos títulos mera referência genérica a diversas normas (Leis Complementares nºs 189/2003 e 203/2004 – nas CDA de fls.16/17; Lei nº379/69, Leis Complementares nºs 33/94, 223/05 e 235/06 – na CDA de fls.18; e Leis Complementares nºs 80/98, 119/2000, 130/2000, 218/2005, 234/2006, 230/2006, 33/94 e 73/97 e ao Decreto nº4.653/95 – na CDA de fls.19), o que está em desacordo com a legislação de regência e pode ser reconhecido de ofício por este Tribunal.

No tocante aos requisitos necessários para a validade das CDA, dispõe

o artigo 202 do CTN e o artigo 2º, §5º, da LEF:

“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”.

Essa inconsistência macula, por completo, a validade e a juridicidade das CDA, bem como da própria cobrança, além de impedir o controle administrativo e judicial do ato e violar direitos e prerrogativas do contribuinte, na medida em que não é possível identificar a situação tributária imponible, assim como seus atributos e correlatas modalidades de incidência.

Outrossim, consigne-se que o entendimento desta Câmara é no sentido de ser descabido oportunizar à Fazenda a possibilidade de emendar o título executivo defeituoso, sob pena de desrespeito ao princípio da imparcialidade:

“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 art. 2º da Lei n.º 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 nº 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 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).” (TJSP; 18ª Câmara de Direito Público; Ap. 0506532-67.2007.8.26.0266, Rel. Des. RICARDO CHIMENTI, j. 28/04/2016).

Portanto, é de rigor o reconhecimento da nulidade da certidão de dívida ativa que acompanhou a inicial da execução fiscal, diante da ausência de pressuposto de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, que pode ser reconhecido de ofício, a qualquer tempo e grau de jurisdição (artigo 485, § 3º, do CPC).

Nesse sentido, há precedentes deste E. Tribunal de Justiça, proferidos por esta Colenda 18ª Câmara de Direito Público, envolvendo o Município de Diadema, reconhecendo a irregularidade da exigência fiscal:

“EXECUÇÃO FISCAL. ISS. SENTENÇA QUE PRONUNCIOU PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE E EXTINGUIU O PROCESSO. REMESSA NECESSÁRIA. CREDOR QUE NÃO DEU CAUSA À PARALISAÇÃO DO PROCESSO. PRESCRIÇÃO ORIGINÁRIA DE PARTE DOS CRÉDITOS. NULIDADE DA CDA RECONHECIDA DE OFÍCIO EM 2ª INSTÂNCIA, APÓS FRANQUEAR-SE PRONUNCIAMENTO AO MUNICÍPIO, POR NÃO PREENCHIDOS REQUISITOS ESSENCIAIS PREVISTOS EM LEI. EXTINÇÃO MANTIDA POR FUNDAMENTO DIVERSO DAQUELE ADOTADO EM 1º GRAU.” (TJSP; Remessa Necessária Cível 0509022-57.2005.8.26.0161; Relator: Des. Botto Muscari; 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Diadema; j.10/01/2025)

“Apelação cível. Execução fiscal. ISS do exercício de 2004. A sentença extinguiu a execução ao reconhecer a prescrição da cobrança. Apelo do exequente por meio do qual aponta a inocorrência do fenômeno prescricional intercorrente. Análise recursal prejudicada. Inobstante a controvérsia em referência é flagrante a nulidade do título executivo diante do não preenchimento

dos requisitos legais previstos nos artigos 202 e 203 do CTN combinados com o artigo 2º, §5º da LEF. O título executivo é genérico e não traz o fundamento legal do débito exequendo, uma vez que não são mencionados os dispositivos legais e correlatas normas que instituem e disciplinam a exação. Há apenas menções genéricas às Leis Complementares 34/1994, 189/2003 203/2004, sem, contudo, ser especificado o texto positivo que regulamenta o tributo objeto da cobrança. Nesse contexto, a existência de vícios tão evidentes acarreta indubitável prejuízo ao devido processo legal e ao direito de defesa do executado, além de prejudicar o controle judicial sobre o ato administrativo, eis que a CDA não observa requisitos relacionados a aspecto essencial, qual seja, a definição legal do débito principal. Por conseguinte, não é possível identificar-se o enquadramento das respectivas situações fáticas imponíveis no plano jurídico-positivo, ou seja, a modalidade, forma e demais atributos utilizados pelo Fisco para o reconhecimento da materialização dos fatos geradores tributários relacionados a cada uma das obrigações exequendas. Constitui, portanto, medida imperiosa o reconhecimento da invalidade da cobrança, diante da evidente nulidade do título executivo, razão pela qual é de rigor a extinção da execução fiscal. Julga-se prejudicado o recurso, nos termos do acórdão.” (TJSP; Apelação Cível 0503684-97.2008.8.26.0161; Relatora: Des. Beatriz Braga; 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Diadema; j.07/08/2024)

“Apelação cível. Execução fiscal. ISS do exercício de 2006. A sentença extinguiu a execução em virtude do reconhecimento da prescrição intercorrente, nos termos do artigo 487, II do CPC. Irresignação fazendária. Recurso prejudicado. Inobstante a discussão travada nos autos, é caso de reconhecimento de nulidade da CDA, diante do não preenchimento de seus requisitos legais (artigos 202 e 203 do CTN c/c art. 2º, §§ 5º e 6º da LEF). Na espécie, o título

executivo que instrui a execução fiscal não aponta, de forma especificada, os fundamentos legais relacionados às hipóteses de incidência do tributo, sem nenhuma menção, mormente, aos itens constantes da lista de serviços. Dessa forma, não é possível saber sequer a origem da cobrança, qual serviço foi tributado. Outrossim, quanto à correção monetária, a fundamentação é absolutamente genérica, na medida em que cita apenas leis complementares esparsas, mas não indica os respectivos dispositivos legais específicos que os embasam. À vista desses aspectos, são relevantes os vícios apresentados, fato que acarreta indubitável prejuízo ao direito de defesa da contribuinte, além de prejudicar o controle judicial sobre o ato administrativo. Ausência de título líquido, certo e exigível. Inadmissibilidade de emenda ou substituição das certidões, vez que implicaria em alteração do próprio lançamento. Sendo assim, de rigor o reconhecimento da nulidade da CDA, o que enseja a extinção do feito 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 (art. 485, inc. IV e § 3º do CPC). Julga-se prejudicado o recurso, diante do reconhecimento, de ofício, da nulidade da CDA, nos termos lançados no acórdão.” (TJSP; Apelação Cível 0502405-42.2009.8.26.0161; Relatora: Des Beatriz Braga; 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Diadema; j.07/08/2024)

Por conseguinte, o recurso comporta provimento para julgar procedente os embargos à execução fiscal, nos termos do artigo 487, I, do CPC e extinguir a execução fiscal (processo nº 1501651-58.2024.8.26.0161), reconhecendo-se a nulidade das CDA (fls.2/5 daqueles autos), com a extinção do feito executivo, nos termos do art. 485, IV do CPC. Arcará a Municipalidade com o pagamento das custas, despesas processuais e verba honorária fixada em 10% sobre o valor da causa (R\$ 41.631,89 – para 27/03/2024), nos termos do artigo 85, §§ 2º e 3º, do CPC.

Por derradeiro, considera-se prequestionada toda matéria



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

infraconstitucional e constitucional, observando-se que é pacífico no Superior Tribunal de Justiça que, tratando-se de prequestionamento, é desnecessária a citação numérica dos dispositivos legais, bastando que a questão posta tenha sido decidida.

E mais, os embargos declaratórios, mesmo para fins de prequestionamento, só são admissíveis se a decisão embargada estiver eivada de algum dos vícios que ensejariam a oposição dessa espécie recursal (EDROMS-18205/SP, Ministro FELIX FISCHER, DJ-08.05.2006 p.240).

Ante o exposto, **dá-se provimento ao recurso, consoante especificado.**

FERNANDO FIGUEIREDO BARTOLETTI

Relator