



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000373541

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0505324-61.2006.8.26.0564, da Comarca de São Bernardo do Campo, em que é apelante MUNICIPIO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, é apelado JOSE VICENTE JULIO FILHO.

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, 15 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto n. 31175
Ano 2025

Apelação n. 0505324-61.2006.8.26.0564

Comarca: São Bernardo do Campo
Apelante: Município de São Bernardo do Campo
Apelado: Jose Vicente Julio Filho

Execução Fiscal. IPTU e Taxas. Sentença que extinguiu o processo em razão da nulidade da CDA, nos termos do art. 924, I, do CPC/15. Insurgência da municipalidade. Desacolhimento. CDA que sequer explicita a fundamentação legal das exigências principais. Ausência dos requisitos estabelecidos no art. 2º, § 5º, inciso III, da Lei n. 6.830/80 e art. 202 do CTN. Inadmissibilidade de emenda ou substituição. Distinção entre 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), e vício do título executivo extrajudicial (art. 618, I, do CPC/1973 e art. 803, I, do CPC/2015), que implica em nulidade da execução e não admite provocação do juízo em favor de uma das partes, para preservação do princípio da imparcialidade. Recurso não provido.

I – Relatório

Trata-se de recurso de apelação interposto pelo **Município de São Bernardo do Campo** contra a r. sentença de p. 28/32 que julgou extinta a execução fiscal, nos termos do art. 924, I, do CPC/15, sob o fundamento de que as CDAs são nulas. Não houve condenação em sucumbência.

A apelante, em síntese, alega que: (i) houve *error in procedendo*, na medida em que não foi oportunizada a manifestação da Fazenda para sanar o vício, conforme artigos 9º e 10º do CPC/15; (ii) a CDA pode ser emendada até a decisão de primeira instância, nos termos do art. 2º, § 8º, da LEF; (iii) deveria ter sido aplicado o art. 321 do NCPC. Por fim, pugna pela reforma da r. sentença e o prosseguimento da execução fiscal (fls. 37/49).

Não houve contrarrazões.

A sentença foi proferida na vigência do CPC/2015.

II – Fundamentação

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

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 corresponsáveis, 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 corresponsáveis 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 580, 586 e 618 (I), do CPC/1973 e 783, 786 e 803, I, do NCPC.

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

O entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça é

nesse sentido, 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.)

No caso concreto, realizando o confronto entre a Certidão de Dívida Ativa que embasa a execução fiscal (fls. 03/04) com as disposições dos transcritos artigo 202, *caput*, do Código Tributário Nacional e artigo 2º, § 6º, da Lei de Execução Fiscal, verifica-se que o título padece de vícios insanáveis, sendo, portanto, nulo.

De fato, a CDA em questão não especifica o dispositivo legal em que está embasada a cobrança principal. Aliás, sequer menciona, ainda que de forma genérica, a legislação apta a respaldar a exação. Observa-se que há, apenas, a indicação da referência legal dos encargos moratórios no verso dos títulos executivos, embora nada conste sobre a data de vencimento do débito.

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.

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

divida ativa mencione a origem e natureza do crédito, mencionando especificamente a disposição de lei em que seja fundado.

Destarte, a presunção de certeza e de liquidez da dívida ativa resta afastada pela imprecisão da certidão, a teor dos artigos 3º, parágrafo único, da Lei n. 6830/80, e 204, parágrafo único, do Código Tributário Nacional, haja vista tal presunção ser relativa.

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”.

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:

“Embargos à execução fiscal. Nulidade da CDA que embasa a

execução fiscal - ausência de informação quanto à origem e fundamento legal da dívida. Nega-se provimento ao recurso. (Ap. 0005409-53.2010.8.26.0568, Rel. Des. Beatriz Braga, j. 13/02/2014)”

“Certidão de Dívida Ativa. Ausência de indicação do dispositivo legal que fundamenta o crédito, bem ainda a indicação da origem e natureza Requisitos do art. 2º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 6.830/80 e art. 202 do CTN desatendidos - Nulidade da CDA. Doutrina e jurisprudência Reconhecimento de ofício - Extinção da execução decretada com fulcro no art. 267, IV, do CPC, prejudicado o exame do recurso. (Ap. 0514620-29.2009.8.26.0071, Rel. Des. Osvaldo Capraro, j. 30/01/2014)”

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 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).

Ausente, pois, pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, a extinção era medida que se fazia necessária, devendo ser mantida integralmente a r. sentença recorrida.

Por derradeiro, a fim de evitar o ritual de passagem estabelecido no artigo 1025 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 de recurso.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

III – Conclusão

Diante do exposto, **nega-se provimento ao recurso.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)