



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000253945

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002740-83.2023.8.26.0073, da Comarca de Avaré, em que é apelante MUNICÍPIO DE AVARÉ, é apelado COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 15ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Por maioria de votos, em julgamento estendido, negaram provimento ao recurso. Vencido o 2º Juiz - Des. Eutálio Porto - que declara voto e o 5º Juiz - Des. Silva Russo.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores EURÍPEDES FAIM (Presidente), EUTÁLIO PORTO, RAUL DE FELICE E SILVA RUSSO.

São Paulo, 18 de março de 2025.

MARCOS SOARES MACHADO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Voto nº 3304– 15ª Câmara de Direito Público

Apelação nº 1002740-83.2023.8.26.0073

Apelante: Município de Avaré

Apelada: Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp

Origem: Avaré – SAF – Serviço de Anexo Fiscal

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. NULIDADE DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. RECURSO DESPROVIDO.

I. Caso em Exame

Execução fiscal ajuizada pelo Município de Avaré contra a Sabesp, baseada em Certidões de Dívida Ativa referentes ao ISSQN e Multas Administrativas, totalizando R\$ 373.479,38. A Sabesp opôs embargos à execução, alegando incompetência do Município e nulidade dos autos de infração por falta de notificação e prazo para defesa.

II. Questão em Discussão

2. A questão em discussão consiste na validade das Certidões de Dívida Ativa, considerando a ausência de requisitos legais específicos, como a identificação precisa do crédito tributário e a fundamentação legal.

III. Razões de Decidir

3. As CDAs não atendem aos requisitos dos artigos 202 do CTN e 2º, § 5º da Lei de Execução Fiscal, carecendo de certeza, liquidez e exigibilidade.

4. A ausência de identificação dos processos administrativos e a imprecisão na fundamentação legal comprometem a validade dos CDAs e impedem o controle judicial e o exercício do contraditório.

4. Dispositivo e Tese

5. Recurso desprovido. Extinção da execução fiscal por nulidade dos CDAs.

Tese de julgamento: 1. A nulidade de título executivo por ausência de requisitos legais específicos impede o prosseguimento da execução fiscal, vedada a substituição após o sentenciamento dos embargos. 2. A extinção da execução fiscal é medida imperiosa diante da nulidade do título.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Legislação Citada:

CTN, arts. 202, 203; Lei nº 6.830/80, art. 2º, § 5º; PCC, arts. 783, 784, IX, 485, IV, § 3º.

Jurisprudência Citada:

TJSP, Apelação Cível 0506530-31.2006.8.26.0073, Rel. Fernando Figueiredo Bartoletti, 18ª Câmara de Direito Público, j. 27/02/2024; TJSP, Apelação Cível 0541774-45.2011.8.26.0073, Relatora Beatriz Braga, 18ª Câmara de Direito Público, j. 24/01/2024.

Trata-se de recurso de apelação interposto contra sentença de fls. 1.144/1.148 que julgou procedentes os embargos opostos pela **Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - Sabesp** à execução fiscal que lhe move o **Município de Avaré**, para reconhecer a nulidade das Certidões de Dívida Ativa números 13037/2022 (R\$ 83,87) e 13038/2022 (R\$ 373.395,51), e extinguir, por consequência, a execução fiscal nº 1507050-12.2022.8.26.0073, com fulcro no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Em face da sucumbência, o embargado foi condenado ao pagamento das custas e despesas processuais antecipadas pela embargante, atualizadas pela SELIC a partir do desembolso, bem como em honorários advocatícios arbitrados nos patamares mínimos previstos para as faixas do artigo 85, parágrafo 3º, do CPC, incidindo-se os percentuais sobre o valor da causa atualizado pela SELIC a partir do ajuizamento dos embargos.

Recorre o Município embargado buscando a reforma integral da r. sentença para que seja determinado o normal prosseguimento da execução. Alega, em síntese: i) as CDAs que embasam a execução são plenamente válidas, pois contêm todos os elementos exigidos pela Lei de

Execução Fiscal (art. 2º, parágrafo 5º) e pelo Código Tributário Nacional (artigo 202); ii) os supostos vícios apontados na sentença podem ser considerados meramente formais, passíveis de correção durante o processo, sem que tal implique na nulidade do título, conforme precedentes do C. STJ; iii) consta da CDA nº 13038/2022 a indicação dos Decretos 4099/15 e 5163/18, os quais fundamentam as referidas multas; iv) da CDA nº 13037/2022 constou corretamente a fundamentação prevista para o Imposto Sobre Serviço, com a citação da Lei Complementar nº 225/16, artigo 3º, incisos I, “b” e inciso II “a”; v) as dívidas fiscais estão devidamente anotadas em registros públicos e são dotadas de liquidez e certeza, nos moldes constantes do título executivo manuseado, motivo pelo qual a apelada não pode alegar surpresa pelo ajuizamento da ação da execução fiscal; vi) a dívida, regularmente inscrita, goza de presunção de certeza e liquidez, tendo efeito de prova pré-constituída, que pode ser ilidida por prova inequívoca a cargo do sujeito passivo ou do terceiro a que aproveite; vii) é desnecessária a juntada de cópia dos autos do processo administrativo à execução fiscal, diante da ausência de previsão legal para tanto; viii) os documentos juntados pelo Município (fls. 291/1086) comprovam que todo o procedimento administrativo para o lançamento das infrações foi realizado corretamente, além de evidenciar que a apelada teve oportunidade de se manifestar em todos os autos de infração, não havendo que se falar em prejuízo ao contraditório e à ampla defesa; ix) não há necessidade de processo administrativo específico para o lançamento do ISS, por se tratar de imposto cujo lançamento ocorre por homologação; e x) a apelada teve amplo acesso às informações tributárias e administrativas que embasam o lançamento, tanto que a mesma interpôs diversos recursos administrativos e, dessa forma, a alegada falta de elementos nas CDAs não

comprometeu seu direito de defesa, exercido de maneira plena no âmbito administrativo e judicial.

A apelada apresentou contrarrazões às fls. 1.178/1.182, requerendo o não provimento do recurso.

É o relatório.

O Município de Avaré ajuizou execução fiscal em face da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp, lastreada nas Certidões de Dívida Ativa números 13037/2022 e 13038/2022, no valor de R\$ 373.479,38, proveniente de créditos relativos à ISSQN e Multas Administrativas.

A executada foi citada (fl. 65) e opôs os presentes embargos à execução, alegando, em síntese: “a incompetência administrativa e tributária do Município autuador, posto que, a partir da celebração do convênio de cooperação e do contrato de programa com a Sabesp, a fiscalização e regulação dos serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário passariam a serem exercidas, exclusivamente, pela ARSESP (Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo), pugnando pelo afastamento da aplicabilidade da lei e decretos municipais. Defende, ainda, a nulidade do auto de infração e do lançamento por ausência de notificação da autuada para defesa no processo administrativo, bem como a invalidade da autuação que não respeitou o prazo de 72 horas para que a prestadora procedesse à recuperação das vias públicas.”

Garantido o juízo da execução, os embargos foram recebidos no efeito suspensivo (fl. 263).

Intimado a responder, o Município embargado não apresentou impugnação (fl. 268).

Instadas a especificar provas, requereu a embargante que o Município exequente procedesse a juntada de cópia integral dos processos administrativos que ensejaram a inscrição, o que foi deferido pelo juízo, estando os documentos acostados às fls. 291/1086.

Após a manifestação das partes, sobreveio a r. sentença de procedência da ação, a qual deve ser mantida por seus próprios fundamentos, os quais ficam inteiramente adotados como razões de decidir.

Isso porque, as CDAs que embasam a execução são nulas porque não preenchem os requisitos da Lei de Execução Fiscal (art. 2º, parágrafo 5º) e do Código Tributário Nacional (artigo 202), carecendo de certeza, liquidez e exigibilidade.

O D. Juiz da causa, atento ao conjunto probatório dos autos, corretamente assentou:

“Na hipótese em apreço, emerge-se, primeiramente, em relação à CDA n. 13038/2022, apontar a ausência do termo inicial dos encargos abrangidos pelo título. Note-se que, em sumária análise dos autos, verifica-se que as multas inscritas pela municipalidade foram objetos de impugnação na esfera administrativa, de modo que a incidência dos juros moratórios, por exemplo, são apurados a partir da decisão definitiva dos recursos interpostos naquele âmbito, não havendo, contudo, qualquer menção a respeito no termo de inscrição.

Não bastasse, a mencionada Certidão de Dívida Ativa não indica ou faz qualquer alusão aos números dos processos administrativos e autos de infração que originaram as multas e que apuraram os valores inscritos. A autoridade fiscal inscreveu, em um mesmo título, 55 (cinquenta e cinco) créditos

indistintamente, e cujo controle judicial ou exercício do contraditório se oportunizam, tão somente, por eventual diferença no valor da dívida. Qualquer outra identificação dos débitos e correlação aos processos administrativos seria meramente abstrato e dedutivo, tanto pelo contribuinte, como pelo juízo.

Não à toa, a embargante informa que requereu previamente ao fisco as cópias dos procedimentos, recebendo, no entanto, documentos esparsos, incompletos e desconexos à dívida inscrita.

Ainda, a respeito da identificação do crédito tributário, a CDA n. 13038/2022 pronuncia, genericamente, como origem e natureza do débito, a expressão "multa 2018, multa 2019, multa 2020, multa 2021", o que se revela absolutamente insuficiente para atender aos requisitos exigíveis à inscrição.

Acrescento, também, a imprecisa indicação da legislação em que se fundamentam os créditos cobrados. Isso porque, no caso da CDA n. 13038/2022 (referente às multas) há menção genérica às legislações federal e municipal, apontando, inclusive, dispositivos que se referem a impostos sobre serviços e taxa por exercício de poder de polícia (a exemplo dos mencionados "art. 3, I, "b", e II, "a", da Lei Complementar n. 225/2016"). E no que tange à CDA n. 13037/2022 (referente à ISSQN), além dos apontamentos legislativos genéricos, há citação dos "Decretos Municipais n. 4.099/15 e 5.163/18", os quais, em verdade, são fundamento para as multas inscritas na

outra certidão.

Considerando que a certidão de dívida ativa é o título executivo que reflete ao próprio lançamento tributário e ao processo fiscal, a violação dos requisitos legais elencados impõe o vício sobre a própria constituição dos créditos.

A ausência dos critérios apontados para amparar a cobrança, como se observa, por si só já são capazes de ilidir a presunção de certeza do título, bem como obstar gravemente o controle judicial do ato administrativo e o exercício do contraditório e ampla defesa pelo contribuinte, dirigindo à nulidade das certidões de dívida ativa e à extinção da execução fiscal pela falta de pressuposto para constituição e prosseguimento válido e regular do processo, nos termos do art. 203 do CTN:”.

Apenas para reforçar o que restou decidido, é importante consignar que a identificação dos créditos restou prejudicada, especialmente pela falta de indicação do processo administrativo que deu origem a cada uma das inúmeras multas aplicadas.

O Município afirma, a propósito, corretamente, que não se faz necessário instruir a petição inicial com cópia do processo administrativo. Contudo, ele não está isento de incluir o número do processo ou do auto de infração, caso neles apurado o valor da dívida, para que haja a devida identificação da origem pelo devedor.

Dito de outra forma, ainda que inexigível a juntada de cópias, se os créditos foram apurados por meio de procedimento administrativo, indispensável a expressa indicação do número alusivo ao auto de infração, ou ainda o número do próprio procedimento.

No caso dos autos, a CDA nº 13038/2022 indica genericamente a origem do débito como sendo “multa”, e aponta legislação cujos dispositivos são relativos à ISS e Taxa de Poder de Polícia. Ocorre que os documentos juntados pelo Município às fls. 291/1086, dão conta de que as multas foram aplicadas pelos seguintes motivos: i) falta de recapeamento em buracos abertos pela Sabesp em diversos endereços (fls. 292, 332, 350, 454, 493, 547, 798, 814, 831, 862, 1040); ii) utilização da Via Pública para reboco para reforma da calçada do imóvel (fl. 308); iii) danificação de asfalto (fls. 368, 402, 420 437, 529, 614, 631); iv) realização de serviços sem autorização (fls. 383, 473, 567, 596, 670, 707, 743, 768, 879, 889, 899, 916; 932, 942, 963, 985, 1003, 1024, 1055 e 1071); e v) reparo mal feito em buraco (fl. 727).

Diante disso, é possível afirmar que a legislação apontada na CDA 13038/2022 não corresponde ao crédito que está sendo cobrado pelo Município, havendo, portanto, imprecisão quanto à origem da dívida.

As inconsistências apontadas na decisão, por certo, maculam, por completo, a validade e a juridicidade das CDAs, 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 impositiva, assim como seus atributos e correlatas modalidades de incidência.

Ociosos dizer que as falhas prejudicaram o exercício da defesa, tanto assim que somente após ingentes esforços do juízo vieram aos autos a cópia dos autos de infração, obviamente, quando já opostos os embargos.

Em casos semelhantes ao dos autos, inclusive da

mesma Comarca de Avaré, esse E. Tribunal assim já decidiu:

“DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO. EXECUÇÃO FISCAL. NULIDADE DE TÍTULO EXECUTIVO. RECURSO PREJUDICADO. I. Caso em Exame Execução fiscal movida pelo Município de Avaré contra Edhik Del Pilar F Lacabe, referente a Certidão de Dívida Ativa (CDA). Sentença de primeira instância julgou extinta a execução fiscal com base na nulidade do título executivo. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste na validade da CDA que instrui a execução fiscal, considerando a ausência de requisitos legais específicos. III. Razões de Decidir 3. A CDA não atende aos requisitos dos artigos 202 do CTN e 2º, § 5º da Lei nº 6.830/80, sendo genérica e sem especificação dos dispositivos legais que fundamentam a cobrança. 4. A nulidade do título executivo impede a continuidade da execução fiscal, conforme precedentes jurisprudenciais. IV. Dispositivo e Tese 5. Recurso prejudicado. Extinção da execução fiscal por nulidade do título executivo. Tese de julgamento: 1. A nulidade de título executivo por ausência de requisitos legais específicos impede a execução fiscal. 2. A extinção da execução fiscal é medida imperiosa diante da nulidade do título. Legislação Citada: CTN, arts. 202, 203; Lei nº 6.830/80, art. 2º, § 5º; CPC, arts. 783, 784, IX, 485, IV, § 3º. Jurisprudência Citada: TJSP, Apelação Cível

0506530-31.2006.8.26.0073, Rel. Fernando Figueiredo Bartoletti, 18ª Câmara de Direito Público, j. 27/02/2024; TJSP, Apelação Cível 0541774-45.2011.8.26.0073, Relatora Beatriz Braga, 18ª Câmara de Direito Público, j. 24/01/2024.” (TJSP; Apelação Cível 0005646-35.2001.8.26.0073; Relator (a): Marcelo L Theodósio; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Avaré - SAF - Serviço de Anexo Fiscal; Data do Julgamento: 20/01/2025; Data de Registro: 20/01/2025).

“Apelação – Execução fiscal – Taxa de Licença e ISS dos exercícios de 1994 a 1996 – Município de Avaré – Sentença julgando extinto o feito executivo, nos termos dos artigos 40, § 4º, da LEF, 156, V, do CTN, e 921, § 4º, e 924, V, do CPC, reconhecendo de ofício a prescrição intercorrente – Insurgência da Municipalidade – Não cabimento, ainda que por fundamento diverso do que aquele adotado pelo Juízo a quo – Nulidade da CDA oferecida com a petição inicial verificada – Inexistência de indicação do termo inicial de incidência dos encargos, bem como a fundamentação legal e específica dos consectários aplicados, fazendo menção genérica a leis municipais esparsas (números 662/69, 1242/80 e 80/89) – 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 – Manutenção da sentença de extinção da execução fiscal por fundamento diverso (Art. 485, IV, do CPC) – Recurso não provido.” (TJSP; Apelação Cível 0003337-80.1997.8.26.0073; Relator (a): Fernando Figueiredo Bartoletti; Órgão Julgador: 18ª Câmara de Direito Público; Foro de Avaré - SAF - Serviço de Anexo Fiscal; Data do Julgamento: 04/12/2024; Data de Registro: 04/12/2024)

Por fim, ainda que se admita trata-se de erro formal, logo passível de sanção, como remarcado pelo Município, a esta altura seria inviável a substituição das CDAs, providência que somente tem lugar até que prolatada a sentença nos embargos.

Esse o entendimento sedimentado na Súmula nº 392, do STJ:

“A Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução”.

Na realidade, intimada a Fazenda deixou de apresentar impugnação aos embargos, e mais, instada a apresentar cópia dos procedimentos administrativos, somente acudiu à segunda determinação judicial, deixando de se manifestar expressamente sobre os argumentos do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

embargante, notadamente realizar a substituição das CDA's, com correta indicação da fundamentação legal e ainda número dos autos de infração ou procedimentos administrativos, o que implicaria renovação do prazo para oposição dos embargos e, por conseguinte, plena possibilidade do exercício da ampla defesa pela executada.

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

Em atenção ao artigo 85, §§ 1º e 11 do Código de Processo Civil, majoram-se os honorários devidos **pelo apelante** para 11% sobre o valor da causa.

MARCOS SOARES MACHADO

Relator



VOTO Nº 49880

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1002740-83.2023.8.26.0073

COMARCA: AVARÉ

APELANTE: MUNICÍPIO DE AVARÉ

APELADO: COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO - SABESP

DECLARAÇÃO DE VOTO DIVERGENTE

Ouso divergir da douta maioria, nos termos que passo a declarar.

Com efeito, não há que se falar em nulidade da certidão de dívida ativa, pois a CDA constante dos autos (fls. 60) atende aos pressupostos legais insculpidos nos art. 202 do CTN e § 5º do art. 2º da Lei 6.830/80, sendo apta a conduzir a execução fiscal.

Isto porque a CDA de fls. 60/62 é hígida, em especial porquanto dela constam todos os fundamentos legais, notadamente em relação ao ISS dos exercícios de 2018 a 2020 (fls. 60) e multas do período de 2018 a 2021 (fls. 62), acompanhadas de todas as leis ordinárias, complementares, decretos e dispositivos constitucionais pertinentes.

Ademais, verifica-se que o Município juntou aos autos o processo administrativo em seu inteiro teor (fls. 291 e seguintes), o que garante à contribuinte a plenitude do exercício do contraditório e ampla defesa.

Não bastasse, observa-se que a nulidade da CDA

sequer foi arguida pela embargante, de modo que o magistrado *a quo* julgou procedentes os embargos por fundamento diverso daqueles constantes à inaugural.

Neste sentido, o Fisco foi privado de seu direito à substituição do título, como lhe seria garantido nos termos da Súmula nº 392 do STJ.

Mesmo que assim não fosse, modernamente, não mais se adere à ritualística formal em detrimento da substância do ato, pois colidindo estes dois fatores, o segundo deve prevalecer sobre o primeiro. Em outros dizeres, a substância dos atos se sobrepõe em relação a eventuais defeitos formais, pois dentro de uma interpretação que leve em conta a efetividade do processo e o princípio da instrumentalidade dos atos, não tem mais espaço o formalismo exacerbado que em nada contribui para a aplicação da justiça.

Neste sentido tem-se inclinado a jurisprudência, ao iluminar as regras processuais com uma interpretação que leva em consideração o caráter instrumental e teleológico, afastando-se da exegese literal para se aproximar da “tese de que os requisitos formais que a lei impõe à Certidão de Dívida Ativa têm a finalidade precípua de identificar a exigência tributária e proporcionar meio ao executado de defender-se contra ela”, conforme pode-se observar em julgados do STF, colacionados por Humberto Theodoro Júnior (Lei de Execução Fiscal. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 52).

O Ministro Francisco Falcão, no julgamento do AgInt no AREsp 2194293/GO, em recente decisão, aplicou expressamente o princípio da instrumentalidade das formas, quando decidiu que “a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

nulidade da CDA não deve ser declarada por erro material que não gera prejuízo para o executado promover a sua defesa", sendo certo que não se deve exigir que se cumpram com rigor as formalidades, sem que esteja devidamente demonstrado o prejuízo havido com a preterição da forma (AglInt no AREsp n. 2.194.293/GO, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 17/6/2024, DJe de 19/6/2024).

Dentro deste contexto e transferindo para o caso ora *sub judice*, verifica-se que a maneira com que foi elaborada a CDA não comprometeu a sua essência, e nem inviabilizou o exercício do direito de defesa.

Com isto, inexistindo argumento contundente apto a desbancar a legitimidade da CDA, prevalece sua certeza e liquidez, atribuída pelo art. 3º da Lei 6.830/80, e art. 202 do Código Tributário Nacional.

Face ao exposto, pelo meu voto, dava provimento ao recurso.

EUTÁLIO PORTO
2º Juiz
(assinado digitalmente)



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este documento é cópia do original que recebeu as seguintes assinaturas digitais:

Pg. inicial	Pg. final	Categoria	Nome do assinante	Confirmação
1	13	Acórdãos Eletrônicos	MARCOS SOARES MACHADO	29EC990B
14	16	Declarações de Votos	EUTALIO JOSE PORTO DE OLIVEIRA	2A6CB0A9

Para conferir o original acesse o site:

<https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do>, informando o processo 1002740-83.2023.8.26.0073 e o código de confirmação da tabela acima.