



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000403837

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2080418-17.2025.8.26.0000, da Comarca de Taubaté, em que é agravante NICOLAS APPARECIDO, é agravado UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ - UNITAU.

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) E MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 31254
Ano 2025

Agravo de Instrumento n. 2080418-17.2025.8.26.0000

Comarca: Taubaté

Agravante: Nicolas Aparecido

Agravada: Universidade de Taubaté - Unitau

Agravo de Instrumento. Execução Fiscal. Crédito não tributário proveniente de mensalidades de serviços educacionais do exercício de 2014. Decisão que rejeitou exceção de pré-executividade oposta pela parte executada em que alegada, dentre outras matérias, a nulidade da CDA. Insurgência da excipiente. Pretensão à reforma. Acolhimento. CDA que não explicita a fundamentação legal ou contratual das obrigações principais, bem como apresentam informações conflitantes quanto ao fundamento dos índices de juros e correção aplicados. Ausência dos requisitos estabelecidos no art. 2º, § 5º, inciso II à IV, da Lei n. 6.830/80. 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. Decisão reformada. Recurso provido.

I – Relatório

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto por **Nicolas Aparecido** em face da r. decisão de p. 60/68 dos autos da Execução fiscal n. 1014445-47.2018.8.26.0625, que lhe move a **Universidade de Taubaté - Unitau**, a qual rejeitou a exceção de pré-executividade apresentada, sob o fundamento que possível a cobrança dos créditos executados pela via da execução fiscal; inexistência de nulidade no título executivo; as alegações de afronta à ampla defesa e nulidade do processo administrativo demandam dilação probatória, incompatível com a via eleita; não restou configurado o abandono do feito.

Preliminarmente, requer o agravante a concessão dos

benefícios da gratuidade de justiça.

No mérito, alega, em síntese, que: (I) em se tratando de valores devidos a título de mensalidades de serviços educacionais devidos à autarquia, sem intervenção direta do ente Municipal, indevida a cobrança pela via da execução fiscal; (II) o contrato de prestação de serviços educacionais não é contrato administrativo típico, de forma que os créditos dele oriundos são insuscetíveis de inscrição em dívida ativa; (III) não foi juntado aos autos cópia do processo administrativo mencionado pela exequente, o que afasta a liquidez e exigibilidade do título executivo; (IV) a execução fiscal é cabível apenas para os créditos de natureza tributária, ou decorrentes de ato ou contrato administrativo típico; (V) a CDA é nula, ante a ausência de indicação do fundamento legal da dívida, nulidade esta que não autoriza a substituição dos títulos; (VI) os créditos foram fulminados pela prescrição, ante o decurso do prazo legal para cobrança entre a data de vencimento das parcelas e o comparecimento do executado aos autos; (VII) o despacho citatório não interrompe a contagem do prazo prescricional quando a citação não se realizar nos 10 (dez) dias subsequentes, nos termos do art. 802 c.c. art. 240, §2º, do CPC. Requer, por fim, a reforma da r. decisão, nos termos das razões recursais (p. 01/18).

Não foi apresentado pedido de atribuição de efeito suspensivo, ou qualquer outra medida liminar.

A exequente, ora agravada, apresentou contraminuta às p. 26/31, alegando, em síntese, que: (I) possível a cobrança de mensalidades escolares devidas à autarquia municipal pela via da execução fiscal; (II) a CDA cumpre com os requisitos legais, sendo certo que a LEF e o CTN não exigem a juntada de cópia do contrato de matrícula; (III) a discussão quanto à eventual irregularidade no processo administrativo demanda dilação probatória, incompatível com a via da exceção de pré-executividade; (IV) não houve abandono do feito executivo; os créditos não foram fulminados pela prescrição.

II – Fundamentação

No mérito, o recurso, tempestivo e isento de preparo (ante a gratuidade de justiça concedida), comporta provimento.

Com efeito, a validade da certidão de dívida ativa depende do integral preenchimento dos requisitos estabelecidos pelo artigo 2º, § 5º, da Lei de Execução Fiscal, adiante reproduzidos:

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 com as disposições do transcrito 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 traz como fundamento legal para as obrigações principais, tão somente, o art. 2º da LEF. Ocorre que a Lei de Execuções Fiscais não cria qualquer obrigação, tributária ou não tributária, não servindo de fundamento legal aos créditos executados. Ademais, inobstante seja plausível concluir que as obrigações teriam natureza contratual, tal informação não foi indicada na CDA, tampouco foi juntado aos autos cópia do contrato firmado entre as partes, a fim de se verificar a origem dos créditos.

Não bastasse, o título aponta que os juros moratórios foram calculados na razão de 1% ao mês, nos termos do art. 406 do CC. Ocorre que o referido dispositivo previa, à época da emissão da CDA, que “*Quando os juros moratórios não forem convencionados, ou o forem sem taxa estipulada, ou quando provierem de determinação da lei, serão fixados segundo a taxa que estiver em vigor para a mora do pagamento de impostos devidos à Fazenda Nacional.*”, sendo certo que, desde a entrada em vigor da Lei 9.065/95, os impostos devidos à Fazenda Nacional são corrigidos e acrescidos de juros com base na Taxa Selic. **Assim, verifica-se que o fundamento legal apontado para os juros moratórios não corresponde ao índice indicado no título executivo.**

A gravidade das inconsistências 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 2º, § 5º, inciso III, da Lei de Execução Fiscal preceituam que a certidão de dívida ativa mencione a **origem e natureza do crédito, mencionando especificamente a disposição de lei ou contrato em que seja fundado.**

A respeito do tema, vale transcrever, por analogia, 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 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 se 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 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.

Diante de tais considerações, de rigor a reforma da r. decisão e extinção da execução, com fundamento na nulidade dos títulos executivos (ausência de pressupostos de constituição e de

desenvolvimento válido e regular do processo – art. 485, IV e § 3º, do CPC/2015).

Diante da extinção da execução, após a apresentação de exceção de pré-executividade, **de rigor a condenação da exequente em honorários de sucumbência, que fixo em 15% sobre o valor atualizado da causa, nos termos dos §§ 2º e 3º, do art. 85 do CPC/15.**

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.

III – Conclusão

Diante do exposto, **dá-se provimento ao recurso e julga-se extinta a execução fiscal nos termos do art. 485, IV e § 3º, do CPC/2015.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)