



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000403838

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2090444-74.2025.8.26.0000, da Comarca de Praia Grande, em que é agravante RODRIGO DE SOUZA, é agravado MUNICÍPIO DE PRAIA GRANDE.

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 MARCELO L THEODÓSIO.

São Paulo, 28 de abril de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 31257

Ano: 2025

Agravo de Instrumento n. 2090444-74.2025.8.26.0000

Comarca: Praia Grande

Agravante: Rodrigo de Souza

Agravado: Município de Praia Grande

Interessado: Espólio de Armando Brandao de Melo

Agravo de Instrumento. Execução Fiscal. IPTU e Taxa do exercício de 2017. Decisão que rejeitou exceção de pré-executividade onde alegada a ilegitimidade passiva do ora agravante. Insurgência do excipiente. Pretensão à reforma. Recurso prejudicado. Caso concreto em que o título se mostra viciado, não viabiliza o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como não permite ao juízo sequer compreender a natureza da dívida, uma vez que não aponta a natureza da Taxa cobrada em conjunto com o IPTU, seu fundamento legal, ou mesmo a indicação precisa dos valores originários de cada um dos créditos. Requisitos estabelecidos no art. 2º, §5º, II e III, da Lei 6830/80 e no art. 202, II e III, do CTN não atendidos. Nulidade da CDA configurada. Extinção 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) que se mostra de rigor. Recurso prejudicado.

I – Relatório

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto por **Rodrigo de Souza** em face de r. decisão copiada às p. 53/56, proferida nos autos da execução fiscal nº 1553627-39.2018.8.26.0477, que rejeitou exceção de pré-executividade apresentada, onde alegada a ilegitimidade passiva do ora agravante.

Requer o agravante, preliminarmente, a concessão da gratuidade de justiça.

No mérito, alega o agravante, em síntese, que: (I) a municipalidade tinha conhecimento da alienação do imóvel em data anterior aos fatos geradores; (II) a responsabilidade solidária entre o promitente vendedor e o promitente comprador do imóvel subsiste apenas enquanto não realizado o

registro da venda na matrícula do imóvel, circunstância não verificada no caso concreto, em que foi realizado o registro; (III) a responsabilidade tributária do promitente vendedor pode ser afastada quando a municipalidade tem conhecimento da alienação prévia; (IV) o imóvel tributado não se encontra mais em nome da parte executada. Requer, por fim, o conhecimento e provimento do presente recurso, nos termos das razões recursais (p. 01/09).

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

A municipalidade apresentou contraminuta às p. 64/70.

II – Fundamentação

No mérito, o recurso, tempestivo e isento de preparo, resta prejudicado.

Isso porque se impõe, **de ofício**, a extinção da execução fiscal, 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 (artigo 485, § 3º do CPC/2015).

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 (sem grifos no original):

“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 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 783, 786 e 803, I, todos do NCPC¹.

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 nulidade da execução – art. 618, I, do CPC/1973 e 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, providência que, aliás, exigiria, em favor de uma só das partes, a

¹ Arts. 580, 586 e 618, inciso I, do CPC/1973.

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 NCPC²) 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 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 Certidão de Dívida Ativa que embasa 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 título padece de vícios insanáveis, sendo, portanto, nulo.

Com efeito, as CDAs apontam que os créditos executados seriam relativos à IPTU e Taxa (“02 tx 01 -PR VR202” e “Imp Predial -PR VR1”), todavia, inexiste no título executivo qualquer informação precisa quanto à qual, dentre as diversas Taxas previstas da legislação municipal, seria objeto de cobrança.

Ademais, a fundamentação legal apresentada (Art. 1º da Lei Complementar Municipal nº 574/2010 e art. 105 da Lei complementar Municipal nº 236/99) tratam exclusivamente do IPTU, não fazenda qualquer menção à Taxa.

Tal vício, inclusive, impede a análise das questões de mérito apresentadas pela parte executada, vez que, não sendo possível precisar a natureza da Taxa executada, ou mesmo o seu fundamento legal, não é possível apreciar a

² Art. 585, VII, do CPC/1973.

legitimidade passiva do referido tributo.

Não bastasse, não houve individualização dos valores relativos a cada uma das obrigações principais, tendo sido apresentado apenas o valor global dos créditos devidos.

Por fim, vale destacar que, em relação aos acréscimos legais, a CDA traz a seguinte informação:

Principal: é o montante do crédito, em moeda corrente, constituído pelo valor originário de cada parcela, acrescido da multa (art. 250 da L.C. 574/2010).

(...)

Multa: é a penalidade de 10% que recai sobre o valor do débito, em razão da mora superior a 30 dias (art. 250, II da L.C. 574/2010).

Conforme se verifica, o título executivo aponta que o valor apontado como “principal” já estaria acrescido da multa moratória prevista no art. 250 da LC Municipal nº 547/10 (CTM)³ para, em seguida, afirmar que a multa é indicada em campo próprio, o que parece sugerir a aplicação em duplicidade da multa moratória.

Tais vícios afetam, também, o crédito relativo ao IPTU, não havendo que se falar na possibilidade de prosseguimento em relação ao referido crédito.

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

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”, Editora Livraria do Advogado, 11ª ed., 2009, p. 1280:

³ Art. 250 As infrações serão punidas com as seguintes multas:

I - 2% (dois por cento) do valor do débito, quando do pagamento em até 30 (trinta) dias após o vencimento;

II - 10% (dez por cento) do valor do débito, quando do pagamento após 30 dias do vencimento.

III - outras, em valor fixo ou percentual, previstas em dispositivos específicos.

“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”.

Assim, ainda que se observem as novas diretrizes processuais no sentido de que o julgamento do mérito seja priorizado e de que os julgamentos devem primar pelo princípio da razoabilidade (artigos 4º e 8º do NCPC), impossível qualquer interpretação evolutiva no caso concreto. Os títulos padecem de vício insanável, sendo, portanto, nulos.

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.

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 ed. Editora Malheiros, p. 260).

Nesse sentido, apresentam-se precedentes desta Colenda Câmara envolvendo a mesma Comarca de Cotia:

Agravo 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 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; Foro de Cotia - SAF - Serviço de Anexo Fiscal; 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; Foro de Vargem Grande Paulista - Vara Única; Data do Julgamento: 11/04/2013; Data de Registro: 18/04/2013)

O entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça é o mesmo, 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.)

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 267, IV, do Código de Processo Civil/1973 e 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.

Há que se relembrar que ao julgador impõe-se velar pela celeridade do processo (art. 5º, LXXVIII da CF/1988 e art. 139, II, do CPC/2015) e que o inciso V do art. 932 e o § 1º do art. 1.010, ambos do CPC/2015, devem ser interpretados sob a luz do contraditório útil, tudo a dispensar nova manifestação de qualquer das partes. Nesse sentido, o Enunciado 3 da ENFAM e a inteligência do Enunciado Administrativo 6 do STJ, do seguinte teor:

Enunciado 3 da ENFAM:

“É desnecessário ouvir as partes quando a manifestação não puder influenciar na solução da causa”.

Enunciado Administrativo 6 do STJ:

“Nos recursos tempestivos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016), somente será concedido o prazo previsto no art. 932, parágrafo único, c/c o art. 1.029, § 3º, do novo CPC para que a parte sane vício estritamente formal”.

Diante de tais considerações, de rigor a extinção da execução, ante 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/2015).

Por fim, com o intuito de evitar o ritual de passagem estabelecido no artigo 1.025 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.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

III – Conclusão

Diante do exposto, **dá-se por prejudicado o recurso, e extingue-se a execução fiscal nos termos do art. 485, IV e § 3º, do CPC/2015.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)