



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000435419

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 0035470-12.2017.8.26.0224, da Comarca de Guarulhos, em que é apelante MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é apelado ASSOCIACAO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE GUARULHOS.

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, 6 de maio de 2025.

RICARDO CHIMENTI

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto n. 31512

Ano: 2025

Apelação n. 0035470-12.2017.8.26.0224

Comarca: Guarulhos

Apelante: Município de Guarulhos

Apelado: Associação dos Servidores Municipais de Guarulhos

Apelação. Execução Fiscal. Tarifas, Taxas, Multas e Outros do exercício de 2002. Sentença que acolheu a presente exceção de pré-executividade e julgou extinta a execução em razão do reconhecimento da prescrição intercorrente dos créditos. Insurgência da municipalidade. 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 apontam de forma clara a natureza das obrigações principais, tampouco a fundamentação legal específica das obrigações principais ou acréscimos legais. Requisitos estabelecidos no art. 2º, §5º, II a IV, da Lei 6830/80 e no art. 202, II e III, do CTN não atendidos. Nulidade da CDA configurada. Inexorável extinção, de ofício, 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). Extinção mantida. Recurso prejudicado.

I – Relatório

Trata-se de Recurso de Apelação interposto pelo **Município de Guarulhos** contra a r. sentença de p. 82/90 (duplicada às p. 91/99), que acolheu a exceção de pré-executividade apresentada pela **Associação dos Servidores Municipais de Guarulhos** e extinguiu o feito, sob o fundamento de que se operou a prescrição intercorrente dos créditos. Ante a sucumbência, a Fazenda Pública foi condenada ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 3% do valor atualizado da causa.

Alega a apelante, em síntese, que: (I) a paralisação dos autos decorreu exclusivamente de demora atribuível ao Poder Judiciário; (II) iniciada a

execução, o andamento do feito compete ao juízo; (III) aplicável ao caso a Súmula 106 do C. STJ; (IV) não foi respeitada a prerrogativa de intimação pessoal a que faz jus a Fazenda Pública. Por fim, pugna pela reforma da r. sentença e o prosseguimento da execução fiscal (p. 100/107).

A parte contrária apresentou contrarrazões às p. 114/123.

A r. sentença foi proferida na vigência do CPC/2015.

II – Fundamentação

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), ficando prejudicada a análise da prescrição intercorrente.

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 análise individualizada das milhões de execuções fiscais que atualmente tramitam

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

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, a CDA (p. 02 dos autos da execução de origem) não aponta de forma clara qual a natureza dos créditos executados, indicados como “Tarifas, Taxas, Multas e Outros”.

Tal omissão, inclusive, impede a análise da prescrição alegada, visto que eventuais Taxas estariam sujeitas ao prazo prescricional quinquenal, previsto no art. 156 do CTN. Por outro lado, caso os créditos se refiram a Tarifas de Água e Esgoto, por se tratar de crédito não tributário decorrente de uma mera relação contratual de direito privado, estariam reguladas pelo Código Civil que, diferentemente do CTN, prevê um prazo prescricional de dez anos (artigo 205 do CC/02).

Não bastasse, não há nos títulos indicação clara do fundamento legal das obrigações principais ou mesmo dos acréscimos legais, mas apenas a indicação genérica de diversas leis municipais “Leis

² Art. 585, VII, do CPC/1973.

Municipais nrs. 2418 de 14/11/80, 2449 de 06/01/81, 3412 de 29/12/88, 3573 de 03/01/90, 3758 de 18/04/91, 4060 de 03/04/92 e 5638 de 21/12/00 e Decretos Municipais nrs. 13.326/87 de 31/12/87, 15.360/89 de 21/07/89, 19.216/95 de 29/11/95 e 21.152/00 de 28/12/00”

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

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

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 manutenção da extinção da execução, cujo fundamento passa a ser a 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).

Mantida a extinção do feito, ainda que por fundamento diverso, **mantenho os honorários advocatícios no montante fixado na origem.**

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.

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 cada uma das partes suscitou nas suas razões e nas suas contrarrazões de recurso.

III – Conclusão

Diante do exposto, **dá-se por prejudicado o recurso e por extinta a execução fiscal.**

RICARDO CHIMENTI
Relator
(Assinatura Eletrônica)