



ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DA DESEMBARGADORA MARIA NAILDE PINHEIRO
NOGUEIRA

PROCESSO Nº: 3020445-72.2025.8.06.0000

AGRAVANTE: WINDMILLS MANUTENCAO E SERVICOS EM MAQUINAS LTDA

AGRAVADO: MUNICÍPIO DE FORTALEZA

EMENTA: DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. ISSQN. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO ESPECÍFICA DO FUNDAMENTO LEGAL E DO FATO GERADOR. VÍCIO MATERIAL. IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DO TÍTULO. TEMA 1.350/STJ. NULIDADE DA CDA. INEFICÁCIA INTERRUPTIVA DO DESPACHO CITATÓRIO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. RECURSO PROVIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo de Instrumento interposto por Windmills Manutenção e Serviços em Máquinas Ltda. contra decisão interlocutória que, em execução fiscal ajuizada pelo Município de Fortaleza para cobrança de ISSQN referente aos meses de fevereiro e de março de 2020, rejeitou exceção de pré-executividade que arguia nulidade das CDA'S por ausência dos requisitos do art. 202 do CTN e do art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.830/1980, bem como prescrição do crédito tributário.



Código de autenticação: **879221293**.

Para consultar a autenticidade do documento, acesse: https://autdoc.tjce.jus.br/?code_documento=879221293/

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Há duas questões em discussão: (i) definir se as CDA's que instruem a execução fiscal atendem, ou não, aos requisitos legais quanto à indicação da origem, natureza e fundamento legal do crédito tributário; (ii) estabelecer se a eventual nulidade do título executivo afasta a eficácia interruptiva do despacho citatório e conduz ao reconhecimento da prescrição quinquenal.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A exceção de pré-executividade é admissível para arguição de nulidade da CDA, por se tratar de matéria de ordem pública cognoscível de ofício e que dispensa dilação probatória, nos termos da Súmula nº 393 do STJ.

4. O art. 202, III, do CTN e o art. 2º, § 5º, III, da Lei nº 6.830/1980 exigem que a CDA contenha a origem, a natureza e o fundamento legal específico do crédito tributário, como requisito de certeza e liquidez do título executivo.

5. Na hipótese dos autos, as CDA's limitam-se a indicar genericamente "ISSQN - Empresa" e "ISSQN - Substituto Tributário", com remissão ampla aos arts. 223 e 230 da LC Municipal nº 159/2013, sem individualizar o serviço tributado nem explicitar os dispositivos específicos que amparam a incidência e os consectários legais, o que impede a adequada compreensão da obrigação e compromete o exercício do contraditório.

6. A deficiência na indicação do fundamento legal não configura mero erro formal, mas vício material que atinge o próprio lançamento tributário e afasta a presunção de certeza e liquidez da CDA.

7. É vedada a substituição ou emenda da CDA para incluir, complementar ou modificar o fundamento legal do crédito tributário, conforme tese fixada



pelo STJ no Tema nº 1.350, por implicar reconstituição do lançamento por via judicial.

8. Declarada a nulidade da CDA, o despacho que ordena a citação não produz efeito interruptivo da prescrição, pois pressupõe execução regularmente constituída com título válido.

9. Decorrido o prazo quinquenal previsto no art. 174 do CTN, contado da constituição definitiva dos créditos vencidos em março e abril de 2020, sem causa válida de interrupção, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão executiva.

IV. DISPOSITIVO

10. Recurso conhecido e provido. Agravo Interno prejudicado.

ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos os autos, acorda a 2ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em conhecer do recurso para, no mérito, dar-lhe provimento, além de julgar prejudicado o Agravo Interno, em conformidade com o voto da relatora.

Fortaleza/CE, data da assinatura digital.

Presidente do Órgão Julgador

DESEMBARGADORA MARIA NAILDE PINHEIRO NOGUEIRA
Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de **Agravo de Instrumento** interposto por Windmills Manutenção e Serviços em Máquinas Ltda contra decisão interlocutória proferida pelo Juízo de Direito da 4ª Vara de Execuções Fiscais da Comarca de Fortaleza/CE, nos autos nº 3025039-63.2024.8.06.0001, ajuizado pelo Município de Fortaleza, objetivando a cobrança de créditos de ISSQN



referentes aos meses de fevereiro e março de 2020, no valor total de R\$ 129.988,40 (cento e vinte e nove mil, novecentos e oitenta e oito reais e quarenta centavos).

A agravante opôs exceção de pré-executividade, sustentando a nulidade das Certidões de Dívida Ativa (CDA's) que instruem a execução, por ausência dos requisitos previstos no art. 202 do Código Tributário Nacional e no art. 2º, § 5º, III, da Lei nº 6.830/1980 (LEF). Aduziu que os títulos não indicam a origem nem a natureza do crédito, tampouco os dispositivos legais que embasam a cobrança, os critérios de atualização monetária, juros moratórios e multa, o que inviabilizaria o exercício do contraditório e da ampla defesa. Defendeu tratar-se de vício material insanável, que afastaria a presunção de certeza e liquidez do título executivo, razão pela qual requereu o reconhecimento da nulidade das CDAs, a consequente extinção da execução fiscal, bem como o reconhecimento da prescrição ordinária do crédito tributário, sob o argumento de que o despacho citatório proferido em execução fiscal fundada em título nulo não tem eficácia interruptiva.

Ato contínuo, o magistrado de origem, entretanto, rejeitou a exceção de pré-executividade, entendendo que as CDA's “revestem-se das formalidades legais”, afirmando encontrar-se nelas a origem do débito de ISS, com seu fundamento legal, termo inicial, juros, multa e correção, tal qual previstos na legislação municipal aplicável.

Irresignada, a parte agravante sustenta, em síntese, que a decisão merece reforma. Alega que as CDA's limitam-se a descrever genericamente o débito como “ISSQN – Empresa” e “ISSQN – Substituto Tributário”, sem indicar qual o serviço efetivamente tributado ou o número



das declarações que deram ensejo à inscrição em dívida ativa, restringindo-se a mencionar, de modo genérico, os arts. 223 e 230 da LC nº 159/2013, dispositivos que não especificam o fato gerador nem os critérios de atualização, juros ou encargos legais. Aduz que a ausência de fundamentação legal caracteriza vício substancial, o qual não pode ser sanado por substituição da CDA, sendo inaplicável a Súmula nº 392 do STJ.

Contrarrazões apresentadas pelo Município de Fortaleza defendendo a manutenção da decisão que rejeitou a exceção de pré-executividade, ao argumento de que a insurgência recursal parte de premissa fática e jurídica equivocada quanto à validade das CDA'S. Sustentou que elas atendem integralmente aos requisitos previstos no art. 202 do CTN e no art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.830/1980, por conterem a indicação do tributo exigido, o fundamento legal na legislação municipal, o valor do débito e os critérios de atualização monetária, juros e multa, preservando-se, assim, a presunção de certeza e liquidez do título executivo. Afirmou que a executada detém pleno conhecimento dos elementos do lançamento, notadamente porque o crédito decorre de declarações prestadas pelo próprio contribuinte, caracterizando lançamento por homologação. Argumentou, outrossim, que não há nulidade sem demonstração de prejuízo, aplicando-se o princípio *pas de nullité sans grief*, sendo pacífico no Superior Tribunal de Justiça que eventuais falhas formais incapazes de dificultar o exercício da defesa não comprometem a validade da CDA. No tocante à prescrição, asseverou que a execução fiscal foi proposta com base em título válido, motivo pelo qual o despacho citatório produziu regularmente efeito interruptivo. Por fim, impugnou, a aplicação do Tema nº 1.350 do STJ, afirmando que o



precedente versa sobre hipóteses de inadequação do próprio fundamento jurídico do crédito, o que não se verifica no caso concreto, em que há expressa referência à legislação municipal pertinente ao ISS.

Prescindível a remessa dos autos ao Parquet, ex vi Súmula nº 189/STJ.

É o relatório, no essencial.

VOTO

I. DA ADMISSIBILIDADE

Presentes os pressupostos de admissibilidade recursal, conheço do Agravo de Instrumento.

II. DO MÉRITO

O cerne da controvérsia recursal consiste em perquirir a validade, ou não, das Certidões de Dívida Ativa que aparelham a execução fiscal e, em consequência, a própria exigibilidade do crédito tributário, bem como a eventual ocorrência da prescrição quinquenal.

A exceção de pré-executividade é meio de defesa admissível na execução fiscal quando se discutem matérias de ordem pública, cognoscíveis de ofício e aferíveis sem dilação probatória, entendimento consolidado pela Súmula nº 393 do Superior Tribunal de Justiça:

Súmula nº 393 do STJ: A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória.

Entre tais matérias encontra-se a nulidade de Certidões de Dívida Ativa, porquanto o título executivo extrajudicial constitui pressuposto processual da própria execução. A inexistência de certeza, liquidez ou



exigibilidade do crédito inviabiliza o prosseguimento do executivo e pode ser reconhecida a qualquer tempo.

Superada essa premissa preambular, passa-se ao exame da regularidade das certidões.

Dispõem o art. 202, III, do Código Tributário Nacional e o art. 2º, § 5º, III, da Lei nº 6.830/1980 que a CDA deve conter, obrigatoriamente, a origem, a natureza e o fundamento legal do débito tributário, senão vejamos:

Código Tributário Nacional

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.

Lei de Execuções Fiscais

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.

Todavia, no caso concreto, as certidões limitam-se a indicar genericamente **“ISSQN - Empresa”** e **“ISSQN - Substituto Tributário”**, fazendo remissão apenas aos arts. 223 e 230 da Lei Complementar Municipal nº 159/2013, sem individualizar o serviço tributado, tampouco apontar os dispositivos específicos que justificam a incidência do tributo e de seus consectários.

A deficiência não pode ser tratada como irregularidade meramente formal. Com efeito, a ausência de indicação concreta do fato gerador e da base normativa da cobrança impede ao contribuinte compreender a origem da obrigação tributária, comprometendo o exercício do contraditório e afastando a presunção de certeza e liquidez do título executivo.



Registre-se que a Súmula nº 392 do Superior Tribunal de Justiça admite a substituição da CDA apenas para correção de erro material ou formal. **Contudo, não é essa a hipótese dos autos. Aqui o defeito atinge o fundamento jurídico da cobrança.** Nessas situações, não se está diante de irregularidade sanável, mas de vício do próprio lançamento tributário.

O Superior Tribunal de Justiça, sob o rito dos repetitivos (**Tema nº 1.350**), firmou a tese de que não é possível à Fazenda Pública substituir ou emendar a CDA para incluir, complementar ou modificar o fundamento legal do crédito tributário. Isso porque a alteração do fundamento legal não representa mera correção documental, e sim equivale à reconstituição do lançamento tributário por via judicial, providência juridicamente inadmissível.

Confira-se:

Tema nº 1350 do STJ: Não é possível à Fazenda Pública, ainda que antes da prolação da sentença de embargos, substituir ou emendar a Certidão de Dívida Ativa (CDA) para incluir, complementar ou modificar, o fundamento legal do crédito tributário

Vejamos o teor do precedente paradigma:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. TEMA 1.350 DO STJ. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL. AUSÊNCIA OU DEFICIÊNCIA. SUBSTITUIÇÃO DO TÍTULO. IMPOSSIBILIDADE. 1. A inscrição em dívida ativa tributária, descrita no § 3º do art. 2º da Lei n. 6.830/1980, é ato administrativo vinculado e, por sua própria natureza, ato de controle administrativo da legalidade do crédito, devendo conter cada um dos elementos exigidos pela Lei (art. 2º, §



5º, da Lei n. 6.830/1980), sob pena de impossibilitar-se a apuração da certeza e da liquidez da dívida. 2. A certidão de dívida ativa é o espelho do ato de inscrição, sendo produzida unilateralmente pelo credor e devendo conter os mesmos elementos do termo de inscrição de dívida, na forma do § 6º do art. 2º da Lei n. 6.830/1980, pois é o documento que instrumentalizará a inicial da execução fiscal (art. 6º, § 1º, da LEF), com a qual poderá até mesmo constituir um único documento (§ 2º do mesmo dispositivo). 3. A deficiência na indicação do fundamento legal da exação no bojo da CDA (título executivo extrajudicial que deve gozar de certeza, liquidez e exigibilidade) espelha a deficiência no próprio ato de inscrição de dívida e/ou do lançamento que lhe deu origem, não se configurando simples erro formal sujeito à correção por mera substituição do título executivo. 4. Tese jurídica fixada: "Não é possível à Fazenda Pública, ainda que antes da prolação da sentença de embargos, substituir ou emendar a Certidão de Dívida Ativa (CDA) para incluir, complementar ou modificar, o fundamento legal do crédito tributário." 5. Caso concreto: o Tribunal catarinense, no sentido contrário à orientação do STJ, afastou a possibilidade de decretação de nulidade do título executivo por deficiência na indicação do fundamento legal da exação antes que fosse oportunizada à exequente a prerrogativa do art. 2º, § 8º, da LEF.6. Recurso especial provido. (REsp n. 2.194.708/SC, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 8/10/2025, DJEN de 22/10/2025.)

Reconhecida a nulidade das CDA's, desaparece o próprio suporte jurídico da execução fiscal, por inexistir título executivo válido apto a aparelhar a cobrança judicial.

Além disso, a nulidade do título executivo repercute, igualmente, sobre os atos processuais que dele dependem. O despacho que ordena a



citação somente possui aptidão interruptiva quando proferido em execução regularmente constituída. Se a cobrança se funda em CDA inválida, a relação processual executiva não se forma validamente, razão pela qual a citação dela decorrente não produz efeitos jurídicos, inclusive para fins de interrupção da prescrição.

Com efeito, dispõe o art. 174 do Código Tributário Nacional que a ação de cobrança do crédito tributário prescreve em 5 (cinco) anos, considerando-se marco interruptivo, em regra, o despacho que ordena a citação.

A propósito:

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II - pelo protesto judicial ou extrajudicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor;

IV - por qualquer ato inequívoco ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor.

Tal regra, contudo, pressupõe a existência de título executivo hígido e de citação juridicamente válida.

No caso concreto, as obrigações tributárias possuíam vencimento em 10 de março de 2020 e em 13 de abril de 2020, iniciando-se o prazo prescricional nos dias subsequentes, isto é, em 11 de março de 2020 e 14 de abril de 2020. Ocorre que, sendo declaradas nulas as certidões de dívida ativa, resta igualmente inválido o despacho citatório nelas fundado, realizado no dia 16 de setembro de 2024, o qual não possui mais eficácia interruptiva. Assim, inexistindo causa juridicamente apta a interromper o



prazo prescricional, este fluiu integralmente a partir da constituição definitiva do crédito, consumando-se, respectivamente, em 12 de março de 2025 e 15 de abril de 2025.

Desse modo, a nulidade das CDA's impede o reconhecimento de qualquer efeito interruptivo decorrente da citação realizada, conduzindo ao reconhecimento da prescrição da pretensão de cobrança do crédito tributário, nos termos do art. 174 do Código Tributário Nacional.

Nesse sentido, trago à colação precedente oriundo do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco:

EMENTA: TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ANULAÇÃO DA CDA. CORREÇÃO DA CDA. CITAÇÃO INVÁLIDA. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO EXECUTADO. APELO NÃO PROVIDO. 1. O cerne da presente demanda consiste em apreciar a ocorrência ou não da prescrição dos créditos tributários constantes da CDA em análise. Pois bem. 2.No presente caso, trata-se de execução fiscal, para cobrança referente a créditos dos exercícios fiscais de maio/2006 a julho/2010. Todavia, o magistrado de primeiro grau reconheceu a nulidade da CDA por entender que violou o princípio da ampla defesa ao englobar a dívida de vários exercícios do tributo, sem qualquer especificação dos valores de cada exercício e seus respectivos consectários e invalidou a citação que teria se concretizado, com base na CDA nula, através de edital. 3.Nesse contexto, diante da nulidade reconhecida, foi juntada aos autos a nova CDA atualizada, em 11/03/2022 (documento de ID nº 24736068), no entanto, sobreveio sentença reconhecendo que a esta altura já havido se configurado a prescrição dos créditos. 4.Observa-se, de início, que não merece acolhida a tese do



Município no sentido de que a citação anterior deveria ser considerada válida, uma vez que necessário se faz uma nova citação da parte executada, de modo que nenhum efeito poderá advir da que, eventualmente, foi realizada nos autos, com base na CDA anulada, portanto, não há o que se falar em interrupção da prescrição como pretendido pela exequente. 5. É importante ressaltar que, conforme art. 174, caput, do CTN, a prescrição para cobrança dos créditos tributários ocorre após transcorridos mais de cinco anos da constituição definitiva do crédito tributário. Atualmente, com as modificações trazidas pela Lei Complementar nº 118/05, considera-se o marco interruptivo da prescrição o despacho do juiz que ordena a citação, nos termos do art. 174, parágrafo único, I, do CTN. Dessa forma, a falta de citação do devedor diante da nulidade da CDA e, posteriormente, sua alteração com enorme lapso temporal, por mais de cinco anos desde a constituição do crédito, enseja à extinção do processo, devido à perda de condição essencial de exigibilidade do título executivo, razão pela qual deve ser mantida a sentença de origem que decretou a prescrição dos créditos tributários. Precedentes desta Corte. 6. Apelo não provido para manter a sentença por seus próprios termos. (Apelação Cível 0002612-44.2012.8.17.0420, Rel. José Ivo de Paula Guimarães, 2ª Câmara de Direito Público, julgado em 14/04/2023).

Corroborando o entendimento adotado, colaciono precedente de relatoria da Desembargadora Maria do Livramento Alves Magalhães, da 3ª Câmara de Direito Público deste Tribunal de Justiça, proferido em processo igualmente envolvendo a ora agravante, Windmills Manutenção e Serviços



em Máquinas Ltda., no qual se analisaram certidões de dívida ativa com vício de fundamentação legal de natureza semelhante, bem como se reconheceu que a nulidade do título executivo afasta a eficácia interruptiva da citação e conduz ao reconhecimento da prescrição da pretensão de cobrança, in verbis:

Ementa: Direito Tributário. Agravo de Instrumento. Execução Fiscal. Exceção de Pré-Executividade. Certidão de Dívida Ativa (CDA). Substituição por erro na fundamentação legal. Nulidade da CDA. Extinção da execução fiscal. ocorrência da prescrição quinquenal. Recurso provido. 1. Caso em exame: Agravo de instrumento interposto pela empresa Windmills Manutenção e serviços em maquinas LTDA. contra decisão que acolheu parcialmente a exceção de pré-executividade para que a Fazenda Pública indicasse a natureza do crédito e os dispositivos legais utilizados para aferição da atualização monetária, juros, multa de mora e demais encargos. A decisão manteve a execução fiscal e determinou a substituição da Certidão de Dívida Ativa (CDA). O agravante requer a nulidade da CDA e a extinção da execução fiscal, além da declaração da prescrição do débito tributário. 2. Questão em discussão: As questões em discussão são: (i) se é possível a substituição da CDA em razão de erro no fundamento legal; (ii) ocorrência da prescrição do débito tributário. 3. Razões de decidir: 3.1. A exceção de pré-executividade é cabível quando a matéria discutida é de ordem pública e pode ser analisada sem a necessidade de dilação probatória, conforme consolidado pela Súmula nº 393 do STJ. 3.2. A substituição da CDA só é permitida para correção de erro material ou formal, não sendo possível alterar o fundamento legal sem novo lançamento tributário, exigindo a nulidade da CDA. 3.3. Diante da nulidade da CDA, a prescrição quinquenal deve ser declarada. 4. Dispositivo e tese: Recurso provido. (AGRAVO DE INSTRUMENTO -



30046229220248060000, Relator(a): MARIA DO LIVRAMENTO ALVES MAGALHAES, 3ª Câmara de Direito Público, Data do julgamento: 05/11/2024)

Diante desse contexto, evidenciada a nulidade das certidões de dívida ativa — vício esse que compromete a própria constituição do crédito e afasta a eficácia interruptiva do despacho citatório —, impõe-se o reconhecimento da prescrição da pretensão executiva.

III. DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, conheço do recurso e dou-lhe provimento, para reformar a decisão impugnada, a fim de acolher a exceção de pré-executividade, declarar a nulidade das CDA's, reconhecer a prescrição do crédito tributário e, por conseguinte, extinguir a execução fiscal.

Agravo Interno prejudicado.

Em razão do princípio da causalidade, condeno o ente público exequente ao pagamento de honorários advocatícios, que arbitro em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da execução fiscal.

É como voto.

Fortaleza, data e hora registradas pelo sistema.

DESEMBARGADORA MARIA NAILDE PINHEIRO NOGUEIRA

Relatora

