Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
42
Carimbado Eletronicamente

Agravo de Instrumento n.º 0043995-53.2026.8.19.0000

Agravante: SOCIEDADE EDUCACIONAL BRUGGER MOLEDO LTDA

Agravado: MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO

Relator: Des. PAULO ASSED ESTEFAN

Ementa: **DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL. TAXA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE E MULTAS. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. PRESUNÇÃO RELATIVA DE CERTEZA E LIQUIDEZ. ÔNUS DO EXECUTADO. REQUISITOS FORMAIS ATENDIDOS. ALEGAÇÕES DE AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA E DE INEXISTÊNCIA DO FATO GERADOR. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. SÚMULA 393/STJ. TEMA REPETITIVO 248/STJ. TEMA 217/STF. RECURSO DESPROVIDO.**

I. Caso em Exame

1. Agravo de Instrumento interposto contra decisão que, em execução fiscal de débitos de taxa de fiscalização e controle e de multas dos exercícios de 2009 a 2011, rejeitou a exceção de pré-executividade oposta pela Executada e determinou o prosseguimento da execução.

2. A Agravante sustenta a relatividade da presunção de certeza e liquidez da Certidão de Dívida Ativa, a nulidade da constituição do crédito por ausência de notificação administrativa, a inexistência do fato gerador da taxa e a nulidade formal do título por indicação de data de inscrição inexistente.

II. Questão em Discussão

3. Há duas questões em discussão: (i) saber se a Certidão de Dívida Ativa atende aos requisitos formais do art. 202 do CTN e do art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.830/1980; e (ii) saber se as alegações de ausência de notificação administrativa e de inexistência do fato gerador podem ser acolhidas em exceção de pré-executividade.

III. Razões de Decidir

4. A dívida ativa regularmente inscrita goza de presunção relativa de certeza e liquidez, que somente pode ser ilidida

PAULO ASSED ESTEFAN:17761 Assinado em 18/11/2026 23:34:03
Local: GAB. DES. PAULO ASSED ESTEFAN

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
43
Carimbado Eletronicamente

por prova inequívoca, a cargo do executado (CTN, art. 204, parágrafo único; Lei nº 6.830/1980, art. 3º, parágrafo único).

5. A Certidão de Dívida Ativa que instrui a execução indica o devedor e seu domicílio, a origem e a natureza de cada débito, o fundamento legal, os valores e os acréscimos, bem como a data de inscrição, o livro e a folha. Consta do título, para todos os débitos, a data de inscrição de 26/03/2012, não se verificando a data inexistente apontada pela Agravante.

6. A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória (Súmula 393/STJ).

7. Nas taxas lançadas de ofício, o envio da guia de cobrança ao endereço do contribuinte configura notificação presumida do lançamento, cabendo a ele comprovar o não recebimento (Tema Repetitivo 248/STJ). A alegação de ausência de notificação, desacompanhada de qualquer elemento de prova e sem a juntada do processo administrativo, mantido na repartição à disposição da parte (Lei nº 6.830/1980, art. 41), não infirma a presunção de que goza o título.

8. O efetivo exercício do poder de polícia, fato gerador da taxa, é demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício (Tema 217/STF), não se exigindo do ente público a prova de fiscalização individualizada no estabelecimento do contribuinte. A demonstração em contrário incumbe ao executado e demanda dilação probatória, incompatível com a via eleita.

IV. Dispositivo e Tese

9. Recurso desprovido.

Tese de julgamento: "1. A presunção de certeza e liquidez da Certidão de Dívida Ativa que atende aos requisitos legais somente é ilidida por prova inequívoca, a cargo do executado. 2. As alegações de ausência de notificação do lançamento e de inexistência do fato gerador de taxa decorrente do exercício do poder de polícia, quando dependentes de dilação probatória, não podem ser acolhidas em exceção de pré-executividade."

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 145, II; CTN, arts. 77, 78, 202, 203 e 204; Lei nº 6.830/1980, arts. 2º, § 5º, 3º e 41; CPC, art. 1.015, parágrafo único.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
44
Carimbado Eletronicamente

Jurisprudência relevante citada: STJ, Súmula 393; STJ, REsp 1.114.780/SC (Tema Repetitivo 248), Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, j. 12/05/2010, DJe 21/05/2010; STF, RE 588.322/RO (Tema 217), Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 16/06/2010.

RELATÓRIO

Trata-se de **Agravo de Instrumento** com pedido de efeito suspensivo, interposto por **SOCIEDADE EDUCACIONAL BRUGGER MOLEDO LTDA** contra decisão do Juízo da Central da Dívida Ativa da Comarca de São Gonçalo (fls. 100-102), integrada pela que rejeitou os embargos de declaração (fls. 112), proferida nos autos da **Execução Fiscal n.º 0238606-48.2013.8.19.0004**, movida pelo **MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO**, que rejeitou a exceção de pré-executividade oposta pela Executada e determinou o prosseguimento da execução. *In verbis*:

> *"1. Fls. 15/27: Trata-se de exceção de pré-executividade ofertada por SOCIEDADE EDUCACIONAL BRUGGER MOLEDO LTDA na execução fiscal movida pelo MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO em que executados débitos de taxa de fiscalização e controle e multa penal dos exercícios de 2009 a 2011.*
> *Afirma a ocorrência de prescrição intercorrente, a ausência de notificação do débito e o cerceamento de defesa em sede administrativa; a ilegitimidade da cobrança, ao argumento de que não houve inspeção sanitária na escola executada, sendo ônus do exequente comprovar tal fato.*
> *É O RELATÓRIO. DECIDO.*
> *Conheço dos pedidos formulados na exceção de pré-executividade para rejeitá-los, nos termos da fundamentação ao seguir.*
> *Sobre a alegada prescrição intercorrente, não assiste razão ao executado.*
> *Conforme se extrai do sistema DCP foi proferido despacho citatório em 06/11/2013, com o subsequente comparecimento espontâneo do executado nos autos através da exceção de pré-executividade.*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Deste modo, permaneceram os autos paralisados em cartório, sem que fosse determinada a prática de qualquer ato de constrição sobre o patrimônio do devedor na tentativa de buscar bens para a satisfação do crédito ou determinada a remessa dos autos ao Município no prazo prescricional de 5 anos previsto pelo artigo 174 Código Tributário Nacional, cujo termo inicial é a data da distribuição da execução, diante do disposto no parágrafo 2º do artigo 240 do CPC, à qual retroage o prazo interrompido pela citação válida.

Dentro desse contexto, não há como ser imputada, unicamente, ao ente público a desídia no desenvolvimento regular do feito. É certo que cabe a Fazenda o dever de cooperação processual, contudo, é forçoso reconhecer que não fora observado, na hipótese, por este juízo, a regra prevista no inciso II do artigo 7º da Lei 6.830/1980 de acordo com a qual o despacho do juiz que deferir a inicial importa em ordem para a citação e penhora, caso a dívida não seja quitada ou garantida a execução.

Com efeito, caberia ao juízo determinar de ofício e imediatamente a práticas dos atos de constrição, pelo menos no que tange ao arresto e/ou penhora de ativos financeiros sem que para isto fosse necessária qualquer manifestação do Município nos autos, como acima destacado, o que, entretanto, tardou a fazer, impondo-se, destarte, a aplicação do disposto na súmula 106 do STJ.

(...)

Deste modo, afasto a alegação de prescrição intercorrente.

No mais, a alegada nulidade do título executivo, por suposta inocorrência do fato gerador ou inexistência de notificação administrativa, não merece acolhida.

O lançamento tributário constitui ato administrativo coberto pelo manto da presunção de veracidade e de legitimidade, impondo-se ao contribuinte que o impugna - e não ao exequente - a demonstração de que está dissonante com as questões de fato suscitadas, mas, no caso presente, o excipiente não se desincumbiu de comprovar que as informações da CDA não correspondem à realidade dos fatos.

Em verdade, a CDA, tal como apresentada, sem qualquer elemento apto a infirmá-la, não possui qualquer mácula a ensejar a sua nulidade.

Como se depreende da análise da mencionada certidão, percebe-se que esta contém todos os elementos exigidos pelos artigos 2º, §5º, da Lei 6.830/80 e 202, do CTN, vale dizer: (i) o nome do devedor e seu domicílio; (ii) o valor originário da dívida e a legislação que trata dos juros e atualização monetária; (iii) a origem, a natureza e o fundamento da dívida; (iv) a data e o número de inscrição em dívida ativa.

Pelo exposto, REJEITO A EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE e determino o prosseguimento da execução fiscal." [sic]

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
46
Carimbado Eletronicamente

Em suas razões (Ind. 2), sustenta a Agravante, em síntese:

(i) A relatividade da presunção de certeza e liquidez da CDA: a presunção é relativa e pode ser afastada por elementos concretos, e o Município não juntou prova da regular constituição do crédito, da instauração de procedimento administrativo ou da notificação do contribuinte;

(ii) A nulidade da constituição do crédito por ausência de notificação administrativa: não foi cientificada do lançamento nem teve oportunidade de impugnação administrativa, e a CDA sequer informa o número do processo administrativo, o que viola o art. 5º, LV, da Constituição Federal;

(iii) A inexistência do fato gerador da taxa de inspeção sanitária: o Município não demonstrou a realização de fiscalização no estabelecimento, não se podendo exigir do contribuinte prova negativa, cabendo o ônus ao ente tributante;

(iv) A nulidade formal da CDA: consta como data de inscrição em dívida ativa "04/00/2021", data inexistente, em desacordo com os arts. 202 e 203 do CTN.

Requer a gratuidade de justiça, a concessão de efeito suspensivo e, ao final, o provimento do recurso, para que seja reconhecida a nulidade da CDA e extinta a execução fiscal, com a condenação do Município nos ônus da sucumbência.

Decisão deste Relator indeferindo o efeito suspensivo, ao fundamento de que a decisão atacada apresenta forte motivação, em estreita adequação com seu resultado, respeitados os limites processuais do remédio escolhido pela Executada (Ind. 17).

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
47
Carimbado Eletronicamente

Contrarrazões do Agravado (Ind. 22), pugnando pelo desprovimento do recurso, ao argumento de que as alegações dependem de dilação probatória, incabível em exceção de pré-executividade; de que a CDA preenche os requisitos legais, não tendo sido demonstrado prejuízo à defesa em razão da data de inscrição; de que a taxa decorre do exercício do poder de polícia; e de que não se consumou a prescrição.

Manifestação da Procuradoria de Justiça, pela não intervenção no feito (Ind. 31).

É O RELATÓRIO.

VOTO

A Agravante requer a gratuidade de justiça nas razões recursais. O pedido formulado no processo originário, na própria exceção de pré-executividade, ainda não foi apreciado pelo Juízo de primeiro grau.

Nesse contexto, e como forma de assegurar o acesso à Justiça, defiro o benefício exclusivamente para o processamento e julgamento do presente recurso, na forma dos arts. 98, § 5º, e 99, § 7º, do CPC, sem prejuízo da análise do pedido pelo Juízo de origem em relação aos demais atos do processo.

Da Admissibilidade

O recurso é cabível, uma vez que interposto contra decisão interlocutória proferida em processo de execução, nos termos do art. 1.015, parágrafo único, do CPC.

Com relação à tempestividade, verifica-se que a decisão que rejeitou os embargos de declaração, os quais interromperam o prazo recursal (art. 1.026 do CPC), foi disponibilizada no Diário de Justiça Eletrônico Nacional

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
48
Carimbado Eletronicamente

em 10/06/2026 (fls. 113), considerando-se publicada em 11/06/2026, com início do prazo em 12/06/2026. Interposto em 01/07/2026, o recurso observou o prazo de 15 (quinze) dias úteis previsto no art. 1.003, § 5º, do CPC, sendo, portanto, tempestivo.

O preparo é dispensado, em razão da gratuidade ora deferida.

Assim, presentes os requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, o recurso deve ser conhecido.

Do Mérito

A Agravante impugna a decisão que rejeitou a exceção de pré-executividade e determinou o prosseguimento da execução fiscal. Sustenta a relatividade da presunção de certeza e liquidez da Certidão de Dívida Ativa, a nulidade formal do título, a ausência de notificação administrativa e a inexistência do fato gerador da taxa.

Registre-se que a prescrição intercorrente, afastada na decisão agravada, não foi impugnada nas razões recursais, de modo que não integra o objeto do presente recurso.

Passa-se ao exame de cada ponto.

Quanto à presunção de certeza e liquidez e aos requisitos formais da CDA

A dívida ativa regularmente inscrita goza de presunção de certeza e liquidez. Tal presunção, como afirma a Agravante, é relativa. Contudo, a lei é expressa ao atribuir ao executado o ônus de afastá-la, e por meio de prova inequívoca, conforme dispõe o art. 3º da Lei nº 6.830/1980:

> *"Art. 3º - A Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez.*
> *Parágrafo Único - A presunção a que se refere este artigo é relativa e* ***pode ser ilidida por prova inequívoca, a cargo do executado*** *ou de terceiro, a quem aproveite."* (grifo nosso)

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
49
Carimbado Eletronicamente

No mesmo sentido é o art. 204, parágrafo único, do CTN. O precedente invocado pela Agravante (AgRg no AREsp 770.465/PR) apenas reconhece ao magistrado a faculdade de, diante das circunstâncias do caso, requisitar a comprovação de informações constantes do título, o que não importa inversão do ônus legalmente atribuído ao executado.

Quanto aos requisitos formais, a Certidão de Dívida Ativa nº 3169/2012 (fls. 2) identifica o devedor e seu domicílio; discrimina cada um dos sete débitos executados, com a indicação do exercício, da data de constituição, do número de identificação, da natureza ("Taxa Fiscalização e Controle", dos exercícios de 2009, 2010 e 2011, e "Multa Penal", do exercício de 2011), do valor originário e dos acréscimos; aponta o fundamento legal da dívida e dos encargos (Lei Municipal nº 041/03); e registra a data de inscrição, o livro e a folha. Estão atendidas, portanto, as exigências dos arts. 202 do CTN e 2º, § 5º, da Lei nº 6.830/1980.

No que se refere à alegada indicação de data de inscrição inexistente ("04/00/2021"), a afirmação não encontra correspondência no título. Da certidão consta, para todos os débitos, a data de inscrição de 26/03/2012, não havendo no documento a anotação apontada pela Agravante.

A ausência de indicação de número de processo administrativo tampouco invalida a certidão, pois o art. 202, V, do CTN somente exige tal menção "sendo caso", e os débitos se encontram individualmente identificados no título.

Quanto à notificação administrativa

A Agravante afirma que não foi notificada dos lançamentos nem teve oportunidade de defesa na esfera administrativa.

A exceção de pré-executividade, todavia, tem cabimento restrito, nos termos do Enunciado nº 393 da Súmula do STJ: "*A exceção de pré-*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória".

No caso, a alegação veio desacompanhada de qualquer elemento de prova. No que toca à taxa, tributo lançado de ofício e de periodicidade anual, o Superior Tribunal de Justiça, em julgamento submetido ao rito dos recursos repetitivos (Tema 248), firmou o entendimento de que a notificação do lançamento se presume, cabendo ao contribuinte a prova em contrário. Senão, vejamos:

> *"PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ARTIGO 543-C, DO CPC. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DA CDA. TAXA DE LICENÇA PARA FUNCIONAMENTO. LANÇAMENTO DE OFÍCIO. NOTIFICAÇÃO DO CONTRIBUINTE PELA ENTREGA DO CARNÊ DE COBRANÇA. ÔNUS DA PROVA DO DEVEDOR DE QUE NÃO RECEBERA O CARNÊ. APLICAÇÃO ANALÓGICA DO RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA REFERENTE AO CARNÊ DO IPTU (RESP 1.111.124/PR).*
> *1.* ***O envio da guia de cobrança (carnê), da taxa de licença para funcionamento, ao endereço do contribuinte, configura a notificação presumida do lançamento do tributo, passível de ser ilidida pelo contribuinte, a quem cabe comprovar seu não-recebimento.***
> *2. É que: "(a) o proprietário do imóvel tem conhecimento da periodicidade anual do imposto, de resto amplamente divulgada pelas Prefeituras; (b) o carnê para pagamento contém as informações relevantes sobre o imposto, viabilizando a manifestação de eventual desconformidade por parte do contribuinte; (c) a instauração de procedimento administrativo prévio ao lançamento, individualizado e com participação do contribuinte, ou mesmo a realização de notificação pessoal do lançamento, tornariam simplesmente inviável a cobrança do tributo." (Aplicação analógica do precedente da Primeira Seção, submetido ao rito do artigo 543-C, do CPC, que versou sobre ônus da prova do recebimento do carnê do IPTU: REsp 1.111.124/PR, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, julgado em 22.04.2009, DJe 04.05.2009).*
> *3. Recurso especial municipal provido. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ 08/2008."* (REsp 1.114.780/SC, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/05/2010, DJe 21/05/2010) (grifo nosso)

Quanto às multas, a verificação da regularidade da autuação e da ciência do contribuinte depende do exame do respectivo procedimento

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

administrativo, que, nos termos do art. 41 da Lei nº 6.830/1980, é mantido na repartição competente, à disposição das partes para a extração de cópias e certidões. A Agravante não o trouxe aos autos nem alegou ter sido impedida de obtê-lo.

Nesse cenário, a simples afirmação de que não houve notificação não é suficiente para infirmar a presunção de que goza o título, e a apuração do fato demandaria dilação probatória, incompatível com a via eleita.

Quanto ao fato gerador da taxa

Sustenta a Agravante que o Município não comprovou a realização de fiscalização em seu estabelecimento, de modo que inexistiria o fato gerador da taxa.

Acontece que a taxa executada tem por fato gerador o exercício regular do poder de polícia (arts. 145, II, da Constituição Federal e 77 e 78 do CTN). Sobre a comprovação desse exercício, o Supremo Tribunal Federal, em julgamento com repercussão geral reconhecida (Tema 217), assentou que ele se demonstra pela existência de órgão e estrutura competentes, e não pela prova de fiscalização individualizada em cada estabelecimento:

> *"Recurso Extraordinário 1. Repercussão geral reconhecida. 2. Alegação de inconstitucionalidade da taxa de renovação de localização e de funcionamento do Município de Porto Velho. 3. Suposta violação ao artigo 145, inciso II, da Constituição, ao fundamento de não existir comprovação do efetivo exercício do poder de polícia. 4. O texto constitucional diferencia as taxas decorrentes do exercício do poder de polícia daquelas de utilização de serviços específicos e divisíveis, facultando apenas a estas a prestação potencial do serviço público. 5. A regularidade do exercício do poder de polícia é imprescindível para a cobrança da taxa de localização e fiscalização. 6. À luz da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal,* ***a existência do órgão administrativo não é condição para o reconhecimento da constitucionalidade da cobrança da taxa de localização e fiscalização, mas constitui um dos elementos admitidos para se inferir o efetivo exercício do poder de polícia, exigido constitucionalmente****. Precedentes. 7. O Tribunal de Justiça de Rondônia assentou que o Município de Porto Velho, que criou a taxa objeto do litígio, é dotado de aparato fiscal necessário ao exercício do poder de polícia. 8. Configurada a*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

> *existência de instrumentos necessários e do efetivo exercício do poder de polícia. 9.* ***É constitucional taxa de renovação de funcionamento e localização municipal, desde que efetivo o exercício do poder de polícia, demonstrado pela existência de órgão e estrutura competentes para o respectivo exercício****, tal como verificado na espécie quanto ao Município de Porto Velho/RO 10. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.*" (RE 588.322, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2010, DJe 03/09/2010) (grifo nosso)

Não se exige do ente público, portanto, a demonstração de que realizou inspeção específica no estabelecimento da Agravante em cada exercício. Caberia a esta, para afastar a presunção de legitimidade do lançamento, demonstrar a inexistência de órgão ou de estrutura de fiscalização no Município ou outra circunstância que tornasse indevida a cobrança, o que não ocorreu e, de todo modo, exigiria dilação probatória.

Por fim, não procede a alegação de que a decisão agravada deixou de enfrentar as questões suscitadas. O Juízo de origem examinou, ainda que de forma concisa, as alegações de inocorrência do fato gerador e de inexistência de notificação administrativa, bem como os requisitos formais do título, concluindo que a Executada não se desincumbiu do ônus de infirmar as informações da certidão.

Ressalte-se que a rejeição da exceção de pré-executividade não impede a discussão das matérias que dependam de prova pela via processual própria.

Por conseguinte, verifica-se que os argumentos trazidos pela Agravante não justificam a reforma da decisão prolatada pelo Juízo de primeiro grau, impondo-se, assim, o desprovimento do recurso.

Por tais fundamentos, VOTO no sentido de **CONHECER DO RECURSO e NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se a decisão agravada.

Rio de Janeiro, na data da sessão de julgamento.

PAULO ASSED ESTEFAN
Desembargador Relator

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ