



## SEGUNDA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO

**Apelação Cível nº 0013177-31.2021.8.19.0021**

**Apelante:** RASLAN ABBAS MUHSEN

**Apelado:** MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS

**Relator:** DES. JUAN LUIZ SOUZA VAZQUEZ

**Ementa:** DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO LEGAL. NULIDADE DO TÍTULO EXECUTIVO. RECURSO PROVIDO.

**I. CASO EM EXAME: 1.** Trata-se de apelação cível interposta por RASLAN ABBAS MUHSEN, contra sentença proferida nos autos dos embargos à execução fiscal ajuizados em face do MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS, em que se alegava a nulidade da Certidão de Dívida Ativa (CDA) por ausência de identificação da origem do débito, omissão dos fundamentos legais e endereço desatualizado.

**II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO: 2.** Cinge-se a controvérsia em definir se a CDA que embasa a execução fiscal atende aos requisitos legais de clareza, precisão e identificação dos fundamentos legais da dívida, necessários para garantir o contraditório e a ampla defesa.

**III. RAZÕES DE DECIDIR: 3.** A CDA que instrui a execução fiscal não apresenta indicação dos fundamentos legais do débito, estando tal campo em branco, o que impede a identificação do fato gerador e compromete o exercício da ampla defesa pelo contribuinte. **4.** O auto de infração anexado aos autos também carece de clareza e precisão, não apresentando elementos suficientes para que o contribuinte identifique a infração cometida. **5.** A jurisprudência do STJ estabelece que não é possível à Fazenda Pública alterar os fundamentos de fato e de direito do lançamento após a constituição do crédito, sendo vedada a complementação da CDA para suprir vícios substanciais, e não meros erros formais. **6.** A ausência dos fundamentos legais inviabiliza a constituição válida do crédito tributário e compromete a validade do título executivo, gerando a nulidade da execução fiscal.

**IV. DISPOSITIVO E TESE: 7.** Recurso provido.





**Tese de julgamento:** **1.** A Certidão de Dívida Ativa que não identifica os fundamentos legais da dívida é nula, por comprometer a validade do título executivo e inviabilizar o exercício do contraditório e da ampla defesa. **2.** A clareza e a precisão na identificação da origem do débito e de seus fundamentos legais são requisitos essenciais para a validade do lançamento tributário e da CDA. **3.** A ausência desses elementos na CDA autoriza o reconhecimento da nulidade da execução fiscal.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Apelação Cível nº 0013177-31.2021.8.19.0021, originários da Central de Dívida Ativa de Duque de Caxias, em que figura como Apelante RASLAN ABBAS MUHSSEN e Apelado MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS,

**A C O R D A M** os Desembargadores da Segunda Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Desembargador Relator.

1. Trata-se de apelação cível interposta contra a sentença proferida pelo juízo da Central da Dívida Ativa da Comarca de Duque de Caxias nos autos dos embargos à execução fiscal opostos por RASLAN ABBAS MUHSSEN em face do MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS.

2. O embargante ajuizou a demanda alegando a nulidade da Certidão de Dívida Ativa (CDA), sustentando que a petição inicial da execução fiscal se limitava a apresentar dados padronizados e que a CDA não indicava a origem do débito nem os fundamentos legais incidentes. Alegou também que o endereço constante da CDA era antigo, não correspondendo à sua residência desde 2013, e que não lhe foi oportunizada a defesa no processo de origem, violando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

3. A parte embargada apresentou impugnação aos embargos requerendo a improcedência do pedido. Alegou que a CDA





preenche todos os requisitos legais, contendo a origem, o valor do débito, os sujeitos passivos e os fundamentos legais. Sustentou que a alegação de nulidade é infundada e representa tentativa do embargante de se eximir da obrigação legal.

4. A sentença julgou improcedentes os embargos à execução. O juízo reconheceu a legalidade da CDA acostada aos autos, que teria sido emitida com base em decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, indicando fundamento no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar 63/90. Considerou preenchidos os requisitos legais do título executivo e afastou a alegação de nulidade, extinguindo o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 487, I, do CPC.

5. O apelante sustentou que a sentença deveria ser reformada por ter apreciado CDA diversa daquela impugnada nos embargos, o que configuraria julgamento extra petita. Alegou ainda decadência do crédito e ausência de intimação válida no processo de origem. Reforçou a tese de que a CDA não atendia aos requisitos legais, por não identificar de forma precisa a origem do débito, o que inviabilizaria o exercício do contraditório e da ampla defesa.

6. O apelado apresentou contrarrazões requerendo a manutenção da sentença. Reafirmou que a CDA é válida e preenche os requisitos legais exigidos, afastando a alegação de nulidade e sustentando que o apelante busca apenas se eximir do cumprimento de obrigação legal. Alegou regularidade da inscrição em dívida ativa, do ajuizamento da execução fiscal e do trâmite dos embargos.

### **É o relatório.**

7. Inicialmente, conheço do recurso, considerando a sua tempestividade e a presença dos demais pressupostos de admissibilidade.

8. Após análise do processo originário, **entendo que assiste razão ao Apelante.**

9. **Cinge-se a controvérsia em definir: (i)** se a CDA não atendia aos requisitos legais, por não identificar de forma precisa a origem do débito.





10. Observando o auto de infração (Fls. 27 e 28), entendo que a autuação padeceu de clareza e precisão, não tendo sido apresentados todos os elementos necessários para que o autuado tenha meios de identificar a infração cometida para apresentação de sua defesa.<sup>1</sup> Nesse sentido, o campo que seria destinado à inserção dos “fundamentos legais” não foi preenchido, estando em branco:

FUNDAMENTOS LEGAIS
O valor total da dívida atualizada até a data de emissão desta certidão em comento é de R\$ 322.426,54 (Trezentos e vinte e dois mil quatrocentos e vinte e seis reais e cinquenta e quatro centavos) equivalente a 97.885,95 UFIR-RJ (Valor da UFIR-RJ=3,2939)

  

FUNDAMENTOS LEGAIS
O valor total da dívida atualizada até a data de emissão desta certidão é de R\$ 322.426,54 (Trezentos e vinte e dois mil quatrocentos e vinte e seis reais e cinquenta e quatro centavos) equivalente a 97.885,95 UFIR (Valor da UFIR-RJ=3,2939)

11. Essa questão é importante, pois a jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça entende que cabe à Autoridade Fiscal, nos termos do artigo 142 do CTN<sup>2</sup>, determinar de forma clara o objeto da autuação fiscal.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Da inscrição em dívida ativa extrai-se a respectiva Certidão de Dívida Ativa (CDA), que deverá conter os mesmos dados e que valerá como título executivo, nos termos do art. 202, parágrafo único, do CTN, art. 2º, § 5º, LEF, e art. 784, inciso IX, do CPC (Lei n. 13.105/15). **Os requisitos, tanto do Termo de Inscrição em Dívida como da Certidão de Dívida Ativa, têm por fim evidenciar a certeza e liquidez do crédito neles representados e ensejar ao contribuinte o exercício efetivo do seu direito de defesa quando do ajuizamento da execução fiscal** (Cunha, Leonardo Carneiro da. A fazenda pública em juízo – 17. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020).

<sup>2</sup> CTN. Art. 142. Compete privativamente à autoridade administrativa constituir o crédito tributário pelo lançamento, assim entendido o procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo caso, propor a aplicação da penalidade cabível. Parágrafo único. A atividade administrativa de lançamento é vinculada e obrigatória, sob pena de responsabilidade funcional.

<sup>3</sup> APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. ISS INCIDENTE SOBRE SERVIÇOS BANCÁRIOS. SENTENÇA DE PROVIMENTO PARA EXTINGUIR A EXECUÇÃO POR VÍCIO NA CDA. IRRESIGNAÇÃO DO EXEQUENTE. 1. Trata-se de embargos à execução fiscal, no qual se discute a ausência de recolhimento de ISS incidente sobre operações bancárias, insurgindo-se o exequente contra sentença de procedência dos embargos. 2. O ISS é tributo sujeito ao lançamento por homologação, sendo responsabilidade do sujeito passivo a declaração e antecipação do pagamento do tributo. Mas, na ausência de adimplemento da obrigação principal, pode a autoridade tributária realizar o lançamento de

12. Ademais, a jurisprudência do STJ é firme no sentido de que não é permitido ao Estado alterar o valor do débito lançado e os fundamentos de fato e de direito, que deram origem ao lançamento.<sup>4</sup>

13. Por estas razões, entendo que assiste razão ao recorrente.

---

ofício, revelando-se tais marcos temporais imprescindíveis para a verificação da decadência do direito de a Fazenda constituir o crédito tributário. 3. O lançamento de ofício derivado tem origem na atividade fiscalizatória da Fazenda, na qual há revisão da declaração do sujeito passivo, cominando em procedimento realizado pelo ente tributante para apuração do débito, em regra, concretizado através de auto de infração. Ausência de informação do recurso empregado pelo exequente para efetivar o lançamento de ofício, ou mesmo da notificação do contribuinte para adimplemento do suposto débito. 4. **Segundo a doutrina, o lançamento deve ser detalhado, de modo a "constar referência clara a todos os elementos, fazendo-se necessária, ainda, a indicação inequívoca e precisa da norma tributária impositiva incidente, sendo o lançamento o ato através do qual a autoridade identifica a ocorrência do fato gerador, determina a matéria tributável, calcula o montante devido, identifica o sujeito passivo e, em sendo o caso, aplica a penalidade cabível, nos termos da redação do art. 142 do CTN.** O art. 10 do Decreto n. 70.235/72 (Lei do Processo Administrativo Fiscal) especifica o conteúdo do auto de infração: qualificação do autuado, local, data e hora da lavratura, descrição do fato, disposição legal infringida e a penalidade aplicável, determinação da exigência e a intimação para cumpri-la ou impugná-la no prazo de trinta dias, assinatura do autuante e a indicação de seu cargo ou função e o número de matrícula" (Paulsen, Leandro Curso de direito tributário completo - 11. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020). 5. O conceito de serviço não apresenta uma interpretação estanque, pelo que deve seguir a diretriz ditada na legislação infraconstitucional, conforme ponderação realizada pelo E. STF, no RE 651.703, de relatoria do Min. Luiz Fux, publicada em 26/04/2017. 6. A Lei Complementar nº 116/03, ao dispor acerca da incidência do ISS apresenta balizadores, a fim de guiar o contribuinte e a Fazenda quanto à incidência do tributo e possível fato gerador. No que tange à atividade bancária, a legislação apresenta hipóteses de não incidência, bem como situações fáticas geradoras do seu recolhimento, conforme disposições contidas no art. 2º, bem como dos itens arrolados no anexo. 7. As Cortes Constitucionais firmaram entendimento no sentido de que a lista de serviços arrolada na legislação do ISS apresenta hipóteses taxativas, admitindo, entretanto, a aplicação de interpretação extensiva para abarcar serviços idênticos. 8. A flexibilidade da nomenclatura, não implica em sua exclusão. Lançamento de ofício que deve conter a indicação do fato gerador, a origem e a natureza do débito. Vício a obstar o direito de defesa. CDA que não atende aos requisitos exigidos no art. 2º da LEF e art. 202 do CTN. 9. Nulidade das CDAs apresentadas pelo exequente, diante da ausência de informação acerca do procedimento utilizado para apuração do suposto débito. Inexistência de esclarecimento quanto ao auto de infração ou processo administrativo, bem como do fato gerador a subsidiar os títulos. Vício a obstar o exercício do direito de defesa. 10. NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO. (0015863-22.2018.8.19.0014 - APELAÇÃO. Des(a). SÉRGIO SEABRA VARELLA - Julgamento: 21/10/2020 - DECIMA NONA CAMARA DE DIREITO PRIVADO (ANTIGA 25ª CÂMARA CÍVEL). Grifos nossos.

<sup>4</sup> (AgInt no REsp 1646084/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2020, DJe 03/03/2020). Grifos nossos.



14. Ante o exposto, **VOTO NO SENTIDO DE DAR PROVIMENTO AO RECURSO**, para reconhecer a nulidade da execução fiscal de número 345247 dada a ausência de identificação dos fundamentos legais.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

**Juan Luiz Souza Vazquez**  
Desembargador Relator

