SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2194708 - SC (2025/0031024-1)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE	:	IMOBILIARIA CARVALHO LTDA
ADVOGADOS	:	CARLOS GIACOMO JACOMOZZI - SC041498
		VITÓRIA MARCHETTI FILLA - SC058089
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE ITAPOÁ
PROCURADOR	:	LEANDRO MACHADO LEICHSENRING - SC031995

EMENTA

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 § 3° do art. 2° 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. 2°, § 5°, 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 § 6° do art. 2 ° da Lei n. 6.830/1980, pois é o documento que instrumentalizará a inicial da execução fiscal (art. 6°, § 1°, da LEF), com a qual poderá até mesmo constituir um único documento (§ 2° 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.

Documento eletrônico VDA51517016 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 19/10/2025 14:03:36
Publicação no DJEN/CNJ de 22/10/2025. Código de Controle do Documento: 21d04441-0717-4a34-9cd7-5c5005d9eab8

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. 2 °, § 8°, da LEF.

6. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial para, reformando o acórdão recorrido, prover o agravo de instrumento, a fim de acolher a exceção de pré-executividade e extinguir a execução fiscal, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese jurídica no Tema repetitivo 1350:

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.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 19 de outubro de 2025.

Ministro GURGEL DE FARIA
Relator

Documento eletrônico VDA51517016 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIZ ALBERTO GURGEL DE FARIA Assinado em: 19/10/2025 14:03:36
Publicação no DJEN/CNJ de 22/10/2025. Código de Controle do Documento: 21d04441-0717-4a34-9cd7-5c5005d9eab8

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2194708 - SC (2025/0031024-1)

RELATOR	**:**	**MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE	:	IMOBILIARIA CARVALHO LTDA
ADVOGADOS	:	CARLOS GIACOMO JACOMOZZI - SC041498
		VITÓRIA MARCHETTI FILLA - SC058089
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE ITAPOÁ
PROCURADOR	:	LEANDRO MACHADO LEICHSENRING - SC031995

EMENTA

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 § 3° do art. 2° 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. 2°, § 5°, 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 § 6° do art. 2 ° da Lei n. 6.830/1980, pois é o documento que instrumentalizará a inicial da execução fiscal (art. 6°, § 1°, da LEF), com a qual poderá até mesmo constituir um único documento (§ 2° 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. 2 °, § 8°, da LEF.

6. Recurso especial provido.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por IMOBILIÁRIA CARVALHO LTDA. contra acórdão proferido pelo TJSC assim ementado:

> AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. EXCEÇÃO DE PRÉ- EXECUTIVIDADE REJEITADA. NULIDADE DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO, DESDE QUE NÃO HAJA MODIFICAÇÃO DO FATO GERADOR E PREJUÍZO À DEFESA DO CONTRIBUINTE NA FASE ADMINISTRATIVA. ART. 2 º, § 8º, DA LEI N. 6.830/1980. TESE FIXADA EM IRDR. TEMA N. 24. DECISÃO ACERTADA. RECURSO DESPROVIDO.

A parte recorrente alega violação dos arts. 202 do CTN e 2º da Lei n. 6.830/1980 ao autorizar a substituição da Certidão de Dívida Ativa (CDA) que não indica o correto fundamento legal da exação.

Aduz que as instâncias ordinárias reconheceram expressamente o erro na descrição no título executivo da fundamentação legal específica, uma vez que as CDAs executadas fazem referência à legislação que rege o IPTU, enquanto descrevem exação de ISS.

Sustenta que, identificado vício na capitulação legal da exação na CDA, ao contrário da compreensão adotada pelo acórdão recorrido, impõe-se a extinção do processo executivo.

Alega não ser possível a substituição da CDA na hipótese, visto que isso significaria a alteração do próprio lançamento tributário (e-STJ fls. 76/77).

Nas Contrarrazões apresentadas pelo MUNICIPIO DE ITAPOÁ - SC , pede-se o desprovimento do recurso especial, uma vez que não se trata de inexistência de lei a dar sustento à exação, mas apenas de falha na emissão da certidão de dívida ativa.

Aduz a edilidade, ainda, que nos autos originários já restam acostadas novas CDAs com leis municipais atualizadas.

Alçados os autos a esta Corte Superior, o então Presidente da Comissão Gestora de Precedentes, Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, às e-STJ fls. 133 /134, indicou o feito, conjuntamente com os recursos especiais n. 2.194.706/SC e 2.194.734 /SC, para análise preliminar de afetação para julgamento sob o rito dos recursos repetitivos. Determinou, ainda, o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Federal e a intimação das partes para que se pronunciassem sobre a possível afetação.

O Ministério Público Federal apresentou parecer pela admissão do recurso como representativo da controvérsia (e-STJ fls. 138/149).

O prazo de manifestação do MUNICIPIO DE ITAPOÁ e da IMOBILIARIA CARVALHO LTDA decorreu *in albis.*

A Primeira Seção, em sessão virtual encerrada em 20/05/2025 decidiu afetar o julgamento desse recurso especial à sistemática dos repetitivos, nos termos do art. 987 do CPC/2015, c/c o art. 256-I, do RISTJ, para “definir se, até a prolação da sentença nos embargos, é possível que a Fazenda Pública substitua ou emende a Certidão de Dívida Ativa (CDA), para incluir, complementar ou modificar o fundamento legal do crédito tributário”.

O *Parquet* federal, às e-STJ fls. 184/195, apresentou manifestação pela fixação da seguinte tese jurídica: ""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".

É o relatório.

VOTO

A questão de direito a ser dirimida pela Primeira Seção consiste em "definir se, até a prolação da sentença nos embargos, é possível que a Fazenda Pública substitua ou emende a Certidão de Dívida Ativa (CDA), para incluir, complementar ou modificar o fundamento legal do crédito tributário".

De partida, registro que a inscrição em dívida ativa tributária, descrita no § 3° do art. 2° 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. 2°, § 5°, da Lei 6.830/1980), sob pena de impossibilitar-se a apuração da certeza e da liquidez da dívida.

Por sua vez, a certidão de dívida ativa é o espelho do ato de inscrição.

Produzida de forma unilateral pelo credor, que goza de prerrogativas especiais em razão do interesse público envolvido e utilizada como título executivo extrajudicial, deve conter os mesmos elementos do termo de inscrição de dívida, na forma do § 6° do art. 2° da Lei n. 6.830/1980. É essa uma garantia dada à defesa do devedor, uma vez que é o documento que instrumentalizará a inicial da execução fiscal (art. 6°, § 1°, da LEF), com a qual poderá até mesmo constituir um único documento (§ 2° do mesmo dispositivo).

Portanto, por força da lei, a deficiência na indicação do fundamento legal da exação no bojo da CDA (título executivo extrajudicial que deve gozar de certeza, liquidez e exigibilidade) apenas 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.

Dito isso, a orientação desta Corte Superior é de que "não é possível corrigir, na certidão de dívida ativa, vícios do lançamento e/ou da inscrição, de que é exemplo a ausência de indicação do fundamento legal da dívida" (AgInt no AgInt no AREsp 1742874/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023).

No mesmo sentido:

> PROCESSUAL CIVIL. DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. EXECUÇÃO FISCAL POR DÍVIDA DE IPTU E TAXA DE EXPEDIENTE. NULIDADE DE CDA. IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DA CDA PARA CORRIGIR VÍCIOS DO LANÇAMENTO OU DA INSCRIÇÃO, COMO A DEFICIÊNCIA DO FUNDAMENTO LEGAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ACÓRDÃO EM CONFRONTO COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. DESPROVIMENTO DO AGRAVO INTERNO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.
>
> I - Na origem, trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão que, nos autos da execução fiscal por dívida de IPTU e Taxa de Expediente de 2014, rejeitou exceção prévia de executividade, objetivando a nulidade de CDA, por não indicar com exatidão o bem imóvel, isenção tributária e

inconstitucionalidade da Taxa de Expediente e dos encargos moratórios porque superiores à Taxa Selic.
No Tribunal a quo, deu-se parcial provimento ao recurso, para reconhecer a nulidade das CDAs, possibilitando, entretanto, a concessão de prazo para emenda ou substituição dos títulos, bem como para extinguir os créditos tributários relativos à Taxa de Expediente e limitar a aplicação da correção monetária e dos juros de mora aos índices da Taxa Selic .
II - O Tribunal a quo, em sua decisão explicitamente, afirma que as CDAs não especificavam o imóvel, nem tão pouco o fundamento legal da exação, entretanto entendeu que seria possível a emenda com a substituição da CDA.
III - O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento cristalizado no sentido da impossibilidade de substituição da CDA para corrigir vícios do lançamento ou da inscrição, como a deficiência do fundamento legal. Nesse sentido: AREsp n. 1.545.782/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 22/10/2019, DJe de 29/10/2019; AgInt no REsp n. 2.105.173/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 26/2/2024, DJe de 5/3/2024; AgInt no AgInt no AREsp n. 1.742.874/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 13/3/2023, DJe de 16/3/2023; AgInt no REsp n. 1.995.651/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 12/9/2022, DJe de 23/9/2022;
AgInt no REsp n. 2.093.993/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 5/12/2023.)
IV - Correta a decisão que deu provimento ao recurso especial para dar provimento a exceção de pré-executividade, diante da impossibilidade de emenda à inicial com a substituição do título exequendo.
V - Agravo interno improvido.
(AgInt nos EDcl no REsp n. 2.153.904/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 27/11/2024, DJEN de 2/12/2024.)

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. INOCORRÊNCIA. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL. NULIDADE INSANÁVEL. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.
I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.
II - A Corte de origem apreciou todas as questões relevantes apresentadas com fundamentos suficientes, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade.
III - A emenda, ou substituição da CDA, até a prolação da sentença, é permitida para corrigir erro formal ou material no título executivo, revelando-se inviável,

> contudo, a correção de nulidade relativa à deficiência na fundamento legal. Precedentes.
> IV - Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.
> V - Agravo Interno improvido.
> (AgInt no REsp n. 2.105.173/PR, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 26/2/2024, DJe de 5/3/2024.)

Uma vez que a Certidão de Dívida Ativa é um espelho da inscrição do crédito (art. 2°, § 6°, da LEF), a deficiência na indicação do fundamento legal da dívida é vício que iniqua, por igual, o título e a inscrição, devendo a última ser revisada para restabelecer-se a liquidez, a certeza e a exigibilidade do crédito, não sendo suficiente a mera substituição do título executivo.

TESE JURÍDICA

Proponho a definição da seguinte tese: "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."

CASO CONCRETO.

Trata-se de recurso especial originado de agravo de instrumento interposto contra desprovimento de exceção de pré-executividade na parte em que se alega a nulidade do título executivo por deficiência no fundamento legal.

Na origem, o Tribunal catarinense negou provimento ao agravo. Manteve a decisão de primeiro grau e 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. 2°, §8° da LEF.

Embora tenha declarado que o juiz primevo teria reconhecido a existência de vício na Certidão de Dívida Ativa e, mesmo assim, determinado a intimação do exequente para substituí-la, adequando a fundamentação legal, não acolheu a exceção de pré-executividade e determinou que, ainda que tenha sido reconhecida a incorreção na CDA, fosse oportunizada à exequente a substituição do título executivo (e-STJ fls. 53/55).

Para tanto, adotou orientação firmada em IRDR daquela Corte segundo a qual:

> Deve-se procurar a correção da certidão de dívida ativa, não se extinguindo execução fiscal sem prévia concessão de prazo ao exequente para se manifestar quanto à perspectiva de adequação do título. Entre as possibilidades de ajuste estão a inclusão, a retificação ou a complementação dos fundamentos jurídicos atrelados ao fato gerador, desde que ele não seja alterado e não haja real prejuízo à defesa precedente à fase jurisdicional.

No seu recurso especial, o recorrente alega violação do art. 202 do CTN e do art. 2° da LEF, aduzindo não ser possível a substituição da CDA eivada de vício de deficiência na indicação da fundamentação legal da exação, visto que isso significaria se reportar a alteração do próprio lançamento tributário.

Pugna pela nulidade da certidão de dívida ativa em razão da ausência de fundamentação legal específica.

Pois bem.

Fixada a tese acima, é insustentável a manutenção do acórdão recorrido.

Nesse contexto, considerando a inexistência de outras questões a serem resolvidas no presente caso, assim como o princípio da razoável duração do processo, a melhor solução a ser aplicada na espécie é a reforma do acórdão recorrido para a imediata extinção do processo executivo.

Ante o exposto, DOU PROVIMENTO ao recurso especial para, REFORMANDO o acórdão recorrido, PROVER o agravo de instrumento, a fim de acolher a exceção de pré-executividade e extinguir a execução fiscal.

Condeno a Fazenda Pública exequente ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais, que fixo nos percentuais mínimos estabelecidos para as faixas escalonadas descritas nos incisos do § 3º do art. 85 do CPC/2015, os quais deverão incidir sobre o proveito econômico obtido, no caso, referente ao valor atualizado do crédito tributário executado.

É como voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO

Número Registro: 2025/0031024-1 **PROCESSO ELETRÔNICO** **REsp 2.194.708 / SC**

Número Origem: 50597560620238240000

PAUTA: 08/10/2025 JULGADO: 08/10/2025

Relator
Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão
Exma. Sra. Ministra REGINA HELENA COSTA

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS

Secretária
Bela. MARIANA COUTINHO MOLINA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE	:	IMOBILIARIA CARVALHO LTDA
ADVOGADO	:	CARLOS GIACOMO JACOMOZZI - SC041498
ADVOGADA	:	VITÓRIA MARCHETTI FILLA - SC058089
RECORRIDO	:	MUNICIPIO DE ITAPOÁ
PROCURADOR	:	LEANDRO MACHADO LEICHSENRING - SC031995

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos - IPTU/ Imposto Predial e Territorial Urbano

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA SEÇÃO, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial para, reformando o acórdão recorrido, prover o agravo de instrumento, a fim de acolher a exceção de pré-executividade e extinguir a execução fiscal, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Foi aprovada, por unanimidade, a seguinte tese jurídica no Tema repetitivo 1350:

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.

Os Srs. Ministros Paulo Sérgio Domingues, Teodoro Silva Santos, Afrânio Vilela, Francisco Falcão, Maria Thereza de Assis Moura, Benedito Gonçalves, Marco Aurélio Bellizze e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Documento eletrônico VDA51237862 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): MARIANA COUTINHO MOLINA, PRIMEIRA SEÇÃO Assinado em: 08/10/2025 19:37:04
Código de Controle do Documento: FAC362D5-BF2F-4101-A71B-8C9F044A3FF7