



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2194706 - SC (2025/0031030-5)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
RECORRENTE : ERIVALDO LUIZ DOS SANTOS
ADVOGADOS : MATHEUS SCREMIN DOS SANTOS - SC021685
LUAN CARLOS SILVÉRIO DE JESUS - GO059582
RECORRIDO : MUNICIPIO DE JAGUARUNA
ADVOGADOS : ARLINDO ROBERTO VOLTOLINI FILHO - SC013754
GEOVANIA BALDISSERA DE SOUZA - SC056942

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 § 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.

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



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2194706 - SC (2025/0031030-5)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
RECORRENTE : ERIVALDO LUIZ DOS SANTOS
ADVOGADOS : MATHEUS SCREMIN DOS SANTOS - SC021685
LUAN CARLOS SILVÉRIO DE JESUS - GO059582
RECORRIDO : MUNICIPIO DE JAGUARUNA
ADVOGADOS : ARLINDO ROBERTO VOLTOLINI FILHO - SC013754
GEOVANIA BALDISSERA DE SOUZA - SC056942

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 § 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.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto por ERIVALDO LUIZ DOS SANTOS contra acórdão proferido pelo TJSC assim ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. NULIDADE DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTO LEGAL ESPECÍFICO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO. PREJUÍZO À AMPLA DEFESA. OFENSA AO ART. 202 DO CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL E AO ART. 2º, § 5º, DA LEI 6.830/1980. POSSIBILIDADE, CONTUDO, DE SUBSTITUIÇÃO DA CDA, DESDE QUE NÃO HAJA MODIFICAÇÃO DO FATO GERADOR DO TRIBUTO E PREJUÍZO À DEFESA DO CONTRIBUINTE NA FASE ADMINISTRATIVA. TESE FIXADA EM IRDR. TEMA N. 24. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PRÉVIA OPORTUNIZANDO A SUBSTITUIÇÃO DA CDA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO PARA TAL FIM.

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 fl. 116).

Nas Contrarrazões apresentadas pelo MUNICÍPIO DE JAGUARUNA, requer-se o desprovemento do recurso especial, uma vez que a CDA acostada contém a origem e a natureza da dívida (IPTU) e contempla, de modo individualizado e seguro, os exercícios e valores de cada tributo e o *quantum* executado.

Alçados os autos a esta Corte Superior, o então Presidente da Comissão Gestora de Precedentes, Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, às e-STJ fls. 188 /189, indicou o feito, conjuntamente com os recursos especiais 2194708/SC e 2194734/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. 193/204).

Manifestação da recorrente às e-STJ fls. 207/215 concordando com a indicação do presente recurso como representativo da controvérsia.

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. 250/260, 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 § 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 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 § 6º do art. 2º 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. 6º, § 1º, da LEF), com a qual poderá até mesmo constituir um único documento (§ 2º 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 1.742.874/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 fundamentação 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. 2º, § 6º, 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 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 exceção antes que fosse oportunizada à exequente a prerrogativa do art. 2º, § 8º, da LEF.

Embora tenha afirmado categoricamente que "a Certidão de Dívida Ativa não cumpre o requisito essencial exigido pelo art. 202, III, do Código Tributário Nacional e art. 2º, § 5º, III, da Lei n. 6.830/1980, porquanto não especifica o fundamento

legal que ampara a constituição do crédito tributário e, por conseguinte, prejudica o exercício do direito de defesa pelo contribuinte" (e-STJ fl. 97), determinou que fosse oportunizada à exequente a substituição do título executivo.

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. 2º, § 5º, III, 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.

Condene 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: 2025/0031030-5

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.194.706 / SC

Número Origem: 50572210720238240000

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 : ERIVALDO LUIZ DOS SANTOS
ADVOGADOS : MATHEUS SCREMIN DOS SANTOS - SC021685
LUAN CARLOS SILVÉRIO DE JESUS - GO059582
RECORRIDO : MUNICIPIO DE JAGUARUNA
ADVOGADO : ARLINDO ROBERTO VOLTOLINI FILHO - SC013754
ADVOGADA : GEOVANIA BALDISSERA DE SOUZA - SC056942

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Dívida Ativa (Execução Fiscal)

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. LUAN CARLOS SILVÉRIO DE JESUS, pela parte RECORRENTE: ERIVALDO LUIZ DOS SANTOS.

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.

C542615519149845881@ 2025/0031030-5 - REsp 2194706