

**TJDFT**

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS
TERRITÓRIOS

Órgão 1ª Turma Cível

Processo N. APELAÇÃO 0700094-51.2018.8.07.0018

APELANTE(S) ANDATA COMERCIAL DE ALIMENTOS LTDA e ANDATA COMERCIAL DE ALIMENTOS LTDA

APELADO(S) DISTRITO FEDERAL

Relatora Desembargadora SIMONE LUCINDO

Acórdão Nº 1121859

EMENTA

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. PROTESTO DE CDA. LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE. EXECUÇÃO FISCAL EM CURSO. IMPEDIMENTO. AUSÊNCIA. PRESCRIÇÃO DO DIREITO DE PROTESTAR. NÃO CARACTERIZADA. PROTESTO EFETUADO DENTRO DO PRAZO DE COBRANÇA. SENTENÇA MANTIDA.

1. Segundo a Lei nº 9.492/1997, com a redação dada pela Lei nº 12.767/2012, que regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos, *“incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”* (artigo 1º, parágrafo único).
2. O Superior Tribunal de Justiça, revisando entendimento anterior, concluiu pela legalidade do protesto da certidão de dívida ativa desde a entrada em vigor da Lei nº 9.494/1997, o que veio a ser reforçado após a modificação promovida pela Lei nº 12.767/2012 (REsp nº 1691989/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN).
3. Submetido à análise do Supremo Tribunal Federal, o protesto das certidões de dívida ativa foi declarado constitucional, momento em que se fixou a seguinte tese: *“o protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”* (ADI nº 6135, Rel. Min. ROBERTO BARROSO).
4. Reconhecida a legalidade e, mais do que isso, a constitucionalidade do artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492/1997, com a redação dada pela Lei nº 12.767/2012, o fato de haver execução fiscal em curso não impede o protesto da certidão de dívida ativa por parte da Fazenda Pública, a quem cabe verificar a utilidade e/ou necessidade de tal medida, como política pública para recuperação do crédito tributário, restando ao Poder Judiciário apenas analisar sua conformação ao ordenamento jurídico.
5. Não há que se falar em prescrição do direito de protestar a dívida fiscal se o crédito tributário permanece hígido e o protesto se realiza dentro do prazo de cobrança.

6. Recurso de apelação conhecido e não provido.

ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) 1ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, SIMONE LUCINDO - Relatora, RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 1º Vogal e ROBERTO FREITAS - 2º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES, em proferir a seguinte decisão: CONHECIDO. IMPROVIDO. UNÂNIME., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 29 de Agosto de 2018

Desembargadora SIMONE LUCINDO

Relatora

RELATÓRIO

Trata-se de **apelação cível** interposta por ANDATA COMERCIAL DE ALIMENTOS LTDA. contra a r. sentença proferida em **mandado de segurança c/ pedido liminar** impetrado em face de ato imputado ao SUBSECRETÁRIO DE ESTADO DE FAZENDA DO DISTRITO FEDERAL, em que o d. juiz sentenciante, após discorrer sobre a legalidade do protesto de certidão de dívida ativa (CDA), mesmo diante de execução fiscal em curso, e afastar a alegação de prescrição do crédito tributário, revogou a liminar concedida e denegou a segurança (ID 4098886).

Em suas razões recursais, a impetrante/apelante sustenta, em síntese, que o protesto das certidões de dívida ativa (CDA nº 50156165686 e CDA nº 50156194333), além de inócuo e desnecessário, revela-se extremamente oneroso para o devedor, tendo em vista a execução fiscal já em curso. Aduz que o protesto extrajudicial é um meio alternativo, e não complementar, de cobrança do crédito tributário, de modo que sua utilização para cobrança de CDA objeto de execução fiscal constitui um *bis in idem* que inviabiliza a atividade produtiva da empresa. Em prol da tese expendida, discorre, ainda, sobre os princípios da menor onerosidade do devedor, da razoabilidade e da preservação da empresa. Ademais, defende que, da mesma forma que o protesto de cheque não pago somente pode ser efetuado no prazo prescricional de 6 (seis) meses da ação cambial de execução, o protesto de CDA só se mostra cabível se promovido no prazo prescricional de 5 (cinco) anos da ação de execução fiscal. Assim, por ter sido efetivado após o prazo de 5 (cinco) anos desde a constituição definitiva do crédito tributário, aduz que deve ser cancelado o protesto extrajudicial. Por fim, requer a concessão de efeito suspensivo ao recurso, por entender presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, bem como a suspensão da execução fiscal nº 2012.01.1.181804-5; e, no mérito, a reforma da r. sentença de primeiro grau, a fim de ser concedida a segurança pleiteada (ID 4098888).

Preparo regular ao ID 4098889.

Contrarrazões ao ID 4098895, em que o DISTRITO FEDERAL pugna pelo conhecimento e não provimento do apelo.

O pedido de concessão de efeito suspensivo ao recurso foi indeferido (ID 4188992).

É o relatório.

VOTOS

A Senhora Desembargadora SIMONE LUCINDO - Relatora

Presentes os pressupostos de admissibilidade, **conheço** do recurso.

Cinge-se a controvérsia recursal à análise da legalidade/legitimidade do protesto de CDA já objeto de execução fiscal, bem como de eventual prescrição do direito de protestar as CDAs nº 50156165686 e 50156194333.

Não assiste razão à apelante.

Ora, consoante se extrai da Lei nº 9.492/1997, com a redação dada pela Lei nº 12.767/2012, que regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos, *“incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”* (artigo 1º, parágrafo único).

Considerando-se tal permissivo legal, o Superior Tribunal de Justiça, revisando entendimento anterior, concluiu pela legalidade do protesto da CDA desde a entrada em vigor da Lei nº 9.494/1997, o que veio a ser reforçado após a modificação promovida pela Lei nº 12.767/2012 (REsp nº 1691989/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN).

De outro lado, submetido à análise do Supremo Tribunal Federal, o protesto de certidões de dívida ativa foi declarado constitucional, momento em que se fixou a seguinte tese: *“o protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política”* (ADI nº 6135, Rel. Min. ROBERTO BARROSO).

Vejam-se, a propósito, as ementas dos aludidos julgados:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. ADMISSIBILIDADE.

1. A jurisprudência da Segunda Turma do STJ, revisando entendimento anterior, concluiu pela legalidade do protesto da CDA desde a entrada em vigor da Lei 9.494/1997, o que veio a ser reforçado após a modificação promovida pela Lei 12.767/2012.

2. Vale acrescentar que, no julgamento da ADI 5.135/DF, a Suprema Corte confirmou a constitucionalidade do protesto da CDA. Entendeu-se, conforme descrito pelo e. Ministro Luís Roberto Barroso, relator, que "O protesto das certidões de dívida ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política".

3. Recurso Especial provido.

(STJ, REsp 1691989/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2017, DJe 19/12/2017) (grifo nosso);

Direito tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.492/1997, art. 1º, parágrafo único. Inclusão das certidões de dívida ativa no rol de títulos sujeitos a protesto. Constitucionalidade.

1. O parágrafo único do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, inserido pela Lei nº 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material.

2. Em que pese o dispositivo impugnado ter sido inserido por emenda em medida provisória com a qual não guarda pertinência temática, não há inconstitucionalidade formal. É que, muito embora o STF tenha decidido, na ADI 5.127 (Rel. Min. Rosa Weber, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 15.10.2015), que a prática, consolidada no Congresso Nacional, de introduzir emendas sobre matérias estranhas às medidas provisórias constitui costume contrário à Constituição, a Corte atribuiu eficácia *ex nunc* à decisão. Ficaram, assim, preservadas, até a data daquele julgamento, as leis oriundas de projetos de conversão de medidas provisórias com semelhante vício, já aprovadas ou em tramitação no Congresso Nacional, incluindo o dispositivo questionado nesta ADI.

3. Tampouco há inconstitucionalidade material na inclusão das CDAs no rol dos títulos sujeitos a protesto. Somente pode ser considerada “sanção política” vedada pelo STF (cf. Súmulas nº 70, 323 e 547) a medida coercitiva do recolhimento do crédito tributário que restrinja direitos fundamentais dos contribuintes devedores de forma desproporcional e irrazoável, o que não ocorre no caso do protesto de CDAs. 3.1. **Em primeiro lugar, não há efetiva restrição a direitos fundamentais dos contribuintes.** De um lado, inexistente afronta ao devido processo legal, uma vez que (i) o fato de a execução fiscal ser o instrumento típico para a cobrança judicial da Dívida Ativa não exclui mecanismos extrajudiciais, como o protesto de CDA, e (ii) o protesto não impede o devedor de acessar o Poder Judiciário para discutir a validade do crédito. De outro lado, a publicidade que é conferida ao débito tributário pelo protesto não representa embaraço à livre iniciativa e à liberdade profissional, pois não compromete diretamente a organização e a condução das atividades societárias (diferentemente das hipóteses de interdição de estabelecimento, apreensão de mercadorias, etc). Eventual restrição à linha de crédito comercial da empresa seria, quando muito, uma decorrência indireta do instrumento, que, porém, não pode ser imputada ao Fisco, mas aos próprios atores do mercado creditício. 3.2. **Em segundo lugar, o dispositivo legal impugnado não viola o princípio da proporcionalidade. A medida é adequada, pois confere maior publicidade ao descumprimento das obrigações tributárias e serve como importante mecanismo extrajudicial de cobrança, que estimula a adimplência, incrementa a arrecadação e promove a justiça fiscal.** A medida é necessária, pois permite alcançar os fins pretendidos de modo menos gravoso para o contribuinte (já que não envolve penhora, custas, honorários, etc.) e mais eficiente para a arrecadação tributária em relação ao executivo fiscal (que apresenta alto custo, reduzido índice de recuperação dos créditos públicos e contribui para o congestionamento do Poder Judiciário). A medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que os eventuais custos do protesto de CDA (limitações creditícias) são compensados largamente pelos seus benefícios, a saber: (i) a maior eficiência e economicidade na recuperação dos créditos tributários, (ii) a garantia da livre concorrência, evitando-se que agentes possam extrair vantagens competitivas indevidas da sonegação de tributos, e (iii) o alívio da sobrecarga de processos do Judiciário, em prol da razoável duração do processo. 4. Nada obstante considere o protesto das certidões de dívida constitucional em abstrato, a Administração Tributária deverá se cercar de algumas cautelas para evitar desvios e abusos no manejo do instrumento. Primeiro, para garantir o respeito aos princípios da impessoalidade e da isonomia, é recomendável a edição de ato infralegal que estabeleça parâmetros claros, objetivos e compatíveis com a Constituição para identificar os créditos que serão protestados. Segundo, deverá promover a revisão de eventuais atos de protesto que, à luz do caso concreto, gerem situações de inconstitucionalidade (e.g., protesto de créditos cuja invalidade tenha sido assentada em julgados de Cortes Superiores por meio das sistemáticas da repercussão geral e de recursos repetitivos) ou de ilegalidade (e.g., créditos prescritos,

decaídos, em excesso, cobrados em duplicidade). 5. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. Fixação da seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constituir sanção política.”**

(STF, ADI 5135, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 06-02-2018 PUBLIC 07-02-2018) (grifo nosso).

Reconhecida a legalidade e, mais do que isso, a constitucionalidade do artigo 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492/1997, com a redação dada pela Lei nº 12.767/2012, o fato de haver execução fiscal em curso não impede o protesto da CDA por parte da Fazenda Pública, a quem cabe verificar a utilidade e/ou necessidade de tal medida, como política pública para recuperação extrajudicial do crédito tributário, restando ao Poder Judiciário apenas analisar sua conformação ao ordenamento jurídico.

A propósito, oportuno trazer à colação acórdão desta egrégia 1ª Turma Cível, acerca do tema:

DIREITO TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. AÇÃO ANULATÓRIA DE PROTESTO DE TÍTULO. DANOS MORAIS. EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. PRESCRIÇÃO. INTERRUÇÃO. VERIFICAÇÃO. PROTESTO. LEI Nº 9.492/97. LEGALIDADE. INOCORRÊNCIA DE ARBITRARIEDADE. AUSÊNCIA DE SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE DO CRÉDITO FISCAL. EXERCÍCIO REGULAR DO DIREITO DO CREDOR. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE GARANTIA DA DÍVIDA FISCAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE SUCUMBÊNCIA. DIREITO INTERTEMPORAL. LEI NOVA. MARCO TEMPORAL PARA A APLICAÇÃO DAS REGRAS PERTINENTES INTRODUZIDAS PELO CPC/15. DATA DA PROLAÇÃO DA SENTENÇA. PRECEDENTES DO C. STJ. HONORÁRIOS RECURSAIS. CABIMENTO. SENTENÇA MODIFICADA.

1. O protesto é meio legal e legítimo de se atestar formalmente o inadimplemento de título ou de documento de dívida, podendo o credor registrá-lo enquanto o correspondente crédito permanecer hígido.

2. A suspensão do trâmite da execução fiscal não conduz, por si só, à inexigibilidade do crédito tributário de modo a obstar um superveniente protesto da dívida fiscal, sendo exigido para tanto que o devedor comprove a ocorrência de uma das situações legalmente previstas (CTN, art. 151).

3. No caso, observa-se que a execução fiscal referente à Certidão da Dívida Ativa (CDA) protestada foi ajuizada em 11/11/2015 - portanto, após a entrada em vigor da Lei Complementar nº 118/2015, que alterou o art. 174, I, do CTN -, de modo que o mero despacho que determinou a citação do devedor interrompeu o interstício prescricional para cobrança do crédito nela inscrito, o que denota que o protesto foi realizado dentro do correspondente prazo de cobrança, não havendo que se falar pois em prescrição do direito de protestar a dívida fiscal em comento.

4. Eventual efeito suspensivo concedido aos embargos do devedor não enseja, de per si, a suspensão da exigibilidade do crédito tributário, autorizada apenas nas hipóteses do art. 151 do CTN. Portanto, mesmo se tivesse sido processado os embargos outrora ajuizados pelo devedor, na ausência de causa que sustasse, ao menos temporariamente, a exigibilidade do título executivo fiscal, não haveria óbices ao registro do protesto ou de outras medidas em direito admitidas para cobrança do crédito tributário, de acordo com a discricionariedade do administrador público, sem esquecer que o crédito tributário em aberto é indisponível (CTN, arts. 141 c/c 156 e SS).

5. Ainda que uma efetiva garantia da execução, que não restara verificada no caso, em tese, pudesse viabilizar a obtenção de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa e a oposição de embargos do

devedor, a penhora de bens, sozinha, ainda que representando a totalidade da dívida fiscal cobrada, não impediria ou sobrestaria o registro do protesto pelo tabelionato competente, repise-se, posto que tal medida, ocasionalmente adotada pela fazenda pública, constitui um exercício regular do seu direito de credora, não havendo que se falar em abuso ou desvio de finalidade quando o administrador optar por esse caminho.

6. Por conseguinte, **nos termos da novel redação do art. 1º da Lei do Protesto de Títulos (Lei nº 9.492/97), efetuar ou não o protesto de CDA é medida que se situa na esfera de discricionariedade da Fazenda Pública, a quem competirá fazer o correspondente juízo de conveniência e oportunidade. Na espécie, optando ela por levar a dívida tributária a protesto, a fim de buscar indiretamente a sua satisfação, não há que falar em arbitrariedade do ente público tampouco em ilegalidade, ainda que já ajuizada a correspondente execução fiscal, na medida em que a exigibilidade do crédito tributário não restara suspensa.**

(...)

(TJDF, Acórdão n. 982749, 20150111006400APC, Relator: ALFEU MACHADO, 1ª TURMA CÍVEL, Data de Julgamento: 23/11/2016, Publicado no DJE: 07/12/2016. Pág.: 147-160) (grifo nosso).

Vale destacar que os princípios da menor onerosidade do devedor, da razoabilidade e da preservação da empresa não restaram violados, especialmente se interpretados em consonância com os demais princípios concernentes ao processo de execução, notadamente o da efetividade da execução.

Como bem ponderou o d. magistrado de primeiro grau:

É legítimo que o credor se utilize de mais de uma medida como forma de buscar a satisfação da dívida. Para demonstrar que não há incompatibilidade na adoção de ambos os meios de cobrança, basta verificar que o Código de Processo Civil, em hipótese semelhante (artigo 517), admite o protesto da decisão judicial em caso de cumprimento de sentença já ajuizado e depois de decorrido o prazo para pagamento voluntário (ID 4098886, Pág. 3/4).

Registre-se, ainda, que – no caso sob exame – não restou demonstrada qualquer situação apta a obstar o protesto, como vícios na emissão da CDA ou causas de suspensão (ou extinção) do crédito tributário.

Além disso, não se vislumbra a prescrição do direito de protestar a certidão de dívida ativa, uma vez que os créditos tributários correspondentes às certidões protestadas permanecem hígidos, além de o protesto ter sido realizado dentro do prazo para a cobrança.

Na mesma linha, veja-se o recente julgado desta e. Corte de Justiça:

AGRAVO INTERNO. PROTESTO DE CDA. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. NÃO CONFIGURADA. PRINCÍPIOS DA MENOR ONEROSIDADE E EFETIVIDADE. RECURSO DESPROVIDO. A Lei n. 12.767/2012 acrescentou o parágrafo único ao art. 1º da Lei n. 9.492/1997 e pôs fim às controvérsias existentes a respeito da possibilidade de realização de protesto de Certidão de Dívida Ativa (CDA). **Não há que se falar em prescrição do direito de protestar a dívida fiscal quando o protesto foi realizado dentro do prazo de cobrança, após interrupção da prescrição com o despacho que determinou a citação do devedor.** O princípio da menor onerosidade deve ser

utilizado em consonância com os demais princípios concernentes ao processo de execução, notadamente o da efetividade, e não apenas servir como instrumento destinado a obstar a efetivação dos atos expropriatórios. Agravo interno conhecido e desprovido.

(TJDFT, Acórdão n.1096039, 07011138320178070000, Relator: HECTOR VALVERDE, 1ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 07/11/2017, Publicado no DJE: 17/05/2018. Pág.: Sem Página Cadastrada.) (grifo nosso).

Diante dessas ponderações, nenhum reparo merece ser feito ao r. *decisum* de primeiro grau que denegou a ordem pleiteada para fins de cancelamento dos protestos das CDAs nº 50156165686 e 50156194333.

Ante o exposto, **CONHEÇO** do apelo e **NEGO-LHE PROVIMENTO**, para manter incólume a r. sentença vergastada.

Deixo de arbitrar honorários recursais, por esta depender de condenação anterior em honorários (STJ, AgInt no REsp 1507973/RS, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 19/05/2016).

É como voto.

O Senhor Desembargador RÔMULO DE ARAÚJO MENDES - 1º Vogal

Com o relator

O Senhor Desembargador ROBERTO FREITAS - 2º Vogal

Com o relator

DECISÃO

CONHECIDO. IMPROVIDO. UNÂNIME.