

**TJDFT**

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

**Órgão** 8ª Turma Cível

**Processo N.** AGRAVO DE INSTRUMENTO 0710100-74.2018.8.07.0000

**AGRAVANTE(S)** WILCK BATISTA & LOPES LTDA - ME

**AGRAVADO(S)** DISTRITO FEDERAL

**Relator** Desembargador EUSTAQUIO DE CASTRO

**Acórdão N°** 1139077

## **EMENTA**

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LIMINAR. MANDADO DE SEGURANÇA LEI 12.016/2009. REQUISITOS. NÃO DEMONSTRADOS. PRO/DF. EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS FISCAIS. DISCUSSÃO PERANTE A RECEITA FEDERAL E A JUSTIÇA FEDERAL DO DISTRITO FEDERAL. SUSPENSÃO DO PRAZO PARA A APRESENTAÇÃO DO DOCUMENTO. IMPOSSIBILIDADE. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Nos termos do artigo 7º, III, da Lei número 12.016/2009 para o deferimento de liminar em Mandado de Segurança, é necessária a presença de dois requisitos: o fundamento relevante e a possibilidade de ineficácia do provimento jurisdicional, caso no final se conceda a medida.
2. No caso, não restou comprovada a verossimilhança das alegações, porquanto eventual discussão administrativa ou judicial sobre o débito - e, portanto, sobre a possibilidade de emissão da certidão negativa - não gera, por si só, qualquer efeito perante a autoridade que a solicita, inexistindo, assim, dever algum de tal autoridade em aguardar os referidos trâmites ou até mesmo apurar a justeza ou não dos argumentos levantados perante as instâncias cabíveis.
3. As formas e os meios pelos quais o contribuinte poderia ver seu direito resguardado encontram-se plenamente atendidas, devendo ele buscar solucionar suas pendências perante o fisco por meio das vias adequadas. Raciocínio contrário, em verdade, acabaria por violar toda a sistemática prevista do Código Tributário Nacional e conferir, por via transversa e de forma automática, efeito que, do ponto de vista legal, dependeria de decisão da autoridade competente no âmbito no processo no qual se discute a própria validade do crédito tributário.
4. Agravo de Instrumento conhecido, mas desprovido.

## **ACÓRDÃO**

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) 8ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, EUSTAQUIO DE CASTRO - Relator, NÍDIA CORRÊA LIMA - 1º Vogal e ANA CANTARINO - 2º Vogal, sob a Presidência da Senhora Desembargadora ANA CANTARINO, em proferir a seguinte decisão: RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. UNÂNIME., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 22 de Novembro de 2018

**Desembargador EUSTAQUIO DE CASTRO**

Relator

## **RELATÓRIO**

**WILCK BATISTA & LOPES LTDA** interpôs Agravo de Instrumento em face da Decisão Interlocutória proferida pelo Juízo da Quarta Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, na qual foi indeferido o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, por ausência dos requisitos do artigo 7º, inciso III, da Lei 12.016 de 2009.

Em suas razões recursais, o agravante – inscrito no programa Pro/DF – argumenta estar prestes a perder o referido benefício em razão de não conseguir emitir Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, posta como exigência para a escrituração de imóvel de propriedade da TERRACAP adquirido por meio de tal programa.

Em razão disto, defende, em sede liminar e no mérito do Mandado de Segurança impetrado, a suspensão do processo no qual se avalia a falta de tal documento até o julgamento de ação proposta perante a Justiça Federal na qual se requer a desconstituição de débito inscrito em Dívida Ativa. Como fundamento, a parte alega ter sido habilitado em todas as etapas anteriores do programa e estar com a documentação completa, faltando-lhe apenas a referida certidão.

O agravado apresentou Contrarrazões (ID nº 52140604), pugnando pelo não provimento do recurso.

Por meio de Despacho de ID nº 5236806, o agravante foi intimado para manifestar sobre questão essencial ao processo, tendo respondido ao ID nº 5435059.

**É o relatório.**

## **VOTOS**

**O Senhor Desembargador EUSTAQUIO DE CASTRO - Relator**

Conheço do recurso, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade.

Cuida-se de Agravo de Instrumento, pelo qual visa a agravante a reforma de decisão na qual foi indeferido o pedido de liminar.

A liminar em Mandado de Segurança é medida excepcional por meio da qual se antecipam os efeitos jurisdicionais pretendidos, fundamentando-se em um Juízo de probabilidade, ou seja, na mera

aparência de que o direito requerido exista. Para sua concessão é necessário que estejam presentes todos os requisitos dispostos no artigo 7º, III da Lei 12.016/2009: o fundamento relevante e a possibilidade de ineficácia do provimento jurisdicional caso no final se conceda a medida.

No caso concreto, a parte pleiteia a suspensão do Processo Administrativo nº 0160.001398/1999, em trâmite na Secretaria de Estado de Economia, Desenvolvimento, Inovação, Ciência e Tecnologia do Distrito Federal, até o julgamento de mérito da Ação nº 1015530-51/2017.4.01.3400, em análise perante a Décima Terceira Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Como relatado, a agravante é empresa beneficiária do Pro/DF, programa por meio do qual assinou contrato de concessão real de uso de imóvel com opção de compra. Entretanto, após a implantação definitiva do empreendimento para o qual recebeu o referido incentivo, a empresa encontra-se com pendências para concretizar a opção de compra do imóvel, a qual deve ser realizada em até 30 (trinta) dias após a emissão do Atestado de Implantação Definitivo.

A empresa beneficiária, portanto, deve obrigatoriamente assinar a escritura no referido prazo, apresentando, neste momento, a documentação pertinente, inclusive a Certidão Negativa de Débitos referente à Dívida Ativa da União, a qual a agravante não conseguiu emitir em razão de suposto erro cometido por sua contabilidade.

Desde o primeiro e-mail solicitando a documentação, em **29/06/2017**, a empresa, segundo narra, busca solucionar o problema, tendo realizado pedido administrativo perante a Receita Federal, bem como ingressado, em 09/11/2017, com ação no âmbito da Justiça Federal do Distrito Federal.

Durante todo este período, foram conferidas à empresa agravante sucessivas dilações do prazo para apresentar o documento. O processo administrativo no qual se discute a referida questão, inclusive com a possibilidade de perda do benefício, encontra-se até o momento sem qualquer decisão, mesmo diante do transcurso da última e **alegadamente derradeira** prorrogação de prazo, concedida em 27/03/2018 e encerrada em 27/04/2018.

Pois bem.

Das razões expressas pelas partes, inexistem questionamentos quanto à validade e legitimidade de a administração pública exigir a Certidão Negativa de Débitos, cingindo-se a questão a avaliar **se há ilegalidade na atuação da autoridade coatora em não aguardar as tentativas administrativas e judiciais da agravante em obter o referido documento.**

De fato, a exigência de Certidões Negativas é uma constante na Administração Pública, estando prevista inclusive no Código Tributário Nacional, em seu artigo 205, a faculdade de se exigir que “a prova de quitação de determinado tributo” seja realizada por meio de “certidão negativa, expedida à vista de requerimento do interessado”.

Como no caso em análise, a falta desta certidão levanta uma série de pedidos administrativos, os quais buscam, por exemplo, discutir a legalidade de algum débito vinculado à parte, ou até mesmo tentam realizar o parcelamento deste. Em alguns casos, não é incomum a judicialização do tema, buscando-se suspender a exigibilidade do crédito tributário e a determinação de expedição de certidão positiva com efeito de negativa.

Não obstante, eventual discussão administrativa ou judicial sobre o débito - e, portanto, sobre a possibilidade de emissão da certidão negativa - não gera, por si só, qualquer efeito perante **a autoridade que a solicita**, inexistindo, assim, dever algum de tal autoridade em aguardar os referidos trâmites ou até mesmo apurar a justeza ou não dos argumentos levantados perante as autoridades competentes

Não se nega, neste ponto, que a exigência de regularidade fiscal em determinadas situações possa levar a certas incongruências, pois o risco de se perder um incentivo do Estado ou um contrato pode, por vezes, suplantar os legítimos interesses do indivíduo em discutir a validade de algum tributo a ele

imposto.

Não por acaso, ao discutir a validade das exigências de regularidade fiscal nos mais diversos contextos, o Supremo Tribunal Federal tem destacado a importância de se avaliar a própria influência de tal requisito na possibilidade de a parte ter o seu direito de contestar eventuais débitos tributários analisado pelas instâncias judiciais e administrativas, *in verbis*:

*CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. SANÇÃO POLÍTICA. NÃO-PAGAMENTO DE TRIBUTO. INDÚSTRIA DO CIGARRO. REGISTRO ESPECIAL DE FUNCIONAMENTO. CASSAÇÃO. DECRETO-LEI 1.593/1977, ART. 2º, II. (...). 3. A orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal rechaça a aplicação de sanção política em matéria tributária. Contudo, para se caracterizar como sanção política, a norma extraída da interpretação do art. 2º, II, do Decreto-lei 1.593/1977 deve atentar contra os seguintes parâmetros: (1) relevância do valor dos créditos tributários em aberto, cujo não pagamento implica a restrição ao funcionamento da empresa; (2) manutenção proporcional e razoável do devido processo legal de controle do ato de aplicação da penalidade; e (3) **manutenção proporcional e razoável do devido processo legal de controle da validade dos créditos tributários cujo não-pagamento implica a cassação do registro especial.** 4. Circunstâncias que não foram demonstradas no caso em exame. 5. Recurso extraordinário conhecido, mas ao qual se nega provimento. (RE 550769, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-066 DIVULG 02-04-2014 PUBLIC 03-04-2014)*

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO AO JUDICIÁRIO. DIREITO DE PETIÇÃO. TRIBUTÁRIO E POLÍTICA FISCAL. REGULARIDADE FISCAL. NORMAS QUE CONDICIONAM A PRÁTICA DE ATOS DA VIDA CIVIL E EMPRESARIAL À QUITAÇÃO DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. CARACTERIZAÇÃO ESPECÍFICA COMO SANÇÃO POLÍTICA. AÇÃO CONHECIDA QUANTO À LEI FEDERAL 7.711/1988, ART. 1º, I, III E IV, PAR. 1º A 3º, E ART. 2º. (...) 2. Alegada violação do direito fundamental ao livre acesso ao Poder Judiciário (art. 5º, XXXV da Constituição), na medida em que as normas impedem o contribuinte de ir a juízo discutir a validade do crédito tributário. Caracterização de sanções políticas, isto é, de normas enviesadas a constranger o contribuinte, por vias oblíquas, ao recolhimento do crédito tributário. 3. Esta Corte tem historicamente confirmado e garantido a proibição constitucional às sanções políticas, invocando, para tanto, o direito ao exercício de atividades econômicas e profissionais lícitas (art. 170, par. ún., da Constituição), a violação do devido processo legal substantivo (falta de proporcionalidade e razoabilidade de medidas gravosas que se dispõem a substituir os mecanismos de cobrança de créditos tributários) e a violação do devido processo legal manifestado no direito de acesso aos órgãos do Executivo ou do Judiciário tanto para controle da validade dos créditos tributários, cuja inadimplência pretensamente justifica a nefasta penalidade, quanto para controle do próprio ato que culmina na restrição.(...) 4. Os incisos I, III e IV do art. 1º violam o art. 5º, XXXV da Constituição, na medida em que ignoram sumariamente o direito do contribuinte de rever em âmbito judicial ou administrativo a validade de créditos tributários. (...) (ADI 173, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2008, DJe-053 DIVULG 19-03-2009 PUBLIC 20-03-2009 EMENT VOL-02353-01 PP-00001)*

Em outro caso, discutindo-se a exigência de confissão de dívida para a realização de parcelamento do débito fiscal no âmbito do Simples Nacional, assim destacou aquela Corte:

*“Por outro lado, a recorrente refere que a imposição de confissão de dívida mediante parcelamento de débito para a finalidade de aderir ao regime simplificado importaria, no seu entender, em violação dos princípios do livre acesso à jurisdição, do contraditório e da ampla defesa. É sabido que o termo de confissão de dívida é exigido de todo e qualquer contribuinte que pretenda parcelar o seu débito, bem como que esse fato não impede o livre acesso do contribuinte ao Judiciário. Nada, na LC nº 123/06, conduz ao entendimento de que estaria havendo, no dizer do Ministro Joaquim Barbosa na ADI nº 173/DF, um “fim abrupto [do] processo administrativo ou judicial de controle da validade do*

*crédito tributário*”. Em verdade, se o ordenamento jurídico não oferecesse outra via ao contribuinte para regularizar sua situação, sem dar a ele a oportunidade de contestar a cobrança ou de contra ela se insurgir, a pretensão mereceria prosperar. Contudo, não é o que ocorre na hipótese.” (RE 627543, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-212 DIVULG 28-10-2014 PUBLIC 29-10-2014)

Com efeito, a atenção a tal problemática não implica no dever de a administração aguardar toda e qualquer tentativa de solucionar a pendência perante as instâncias cabíveis, mas, em verdade, exige a garantia ao contribuinte de – por meios administrativos e judiciais pertinentes – poder legitimamente perseguir seu intento de questionar a validade e legitimidade dos débitos a ele imputados, sem necessariamente abrir mão de eventual direito ou benefício condicionado à sua regularidade fiscal.

Neste particular, os próprios meios de impugnação colocados à disposição do contribuinte possibilitam resguardar os seus interesses em situações de urgência, permitindo até mesmo a obtenção de certidão positiva com efeitos de negativa nos casos previstos em lei, como, por exemplo, na hipótese de interposição de reclamações e recursos administrativos (art. 151, III, do Código Tributário Nacional) ou de decisões judiciais liminares (art. 151, IV e VI, do Código Tributário Nacional).

Analisando o caso em discussão, verifico, assim, a ausência de fundamento relevante no caso, pois, como dito, *a priori*, inexistente qualquer ilegalidade em a administração não aguardar a apreciação de ação na qual se discute a validade do débito em questão.

Raciocínio contrário, em verdade, acabaria por violar toda a sistemática prevista do Código Tributário Nacional e conferir, por via transversa e de forma automática, efeito que, **do ponto de vista legal, dependeria de decisão da autoridade competente no âmbito do processo no qual se discute a própria validade do crédito tributário.**

Como já afirmado, as formas e os meios pelos quais o contribuinte poderia ver seu direito resguardado encontram-se plenamente atendidas, devendo ele buscar solucionar suas pendências perante o fisco por meio das vias adequadas.

Vale destacar que se cuida de crédito **já inscrito em dívida ativa** e, portanto, **presumivelmente submetido a todo o rito administrativo cabível**, sendo certo que, neste caso, sequer as impugnações administrativas poderiam conferir a suspensão da exibilidade do referido crédito, **dependendo o caso de decisão judicial.**

Sobre o tema, confira-se entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

*“Nesse sentido, o recurso administrativo que suspende a exigibilidade do crédito é aquele previsto em lei como idôneo a atacar a decisão que aprecia e rejeita a impugnação ao lançamento. À evidência, cuida-se de meio de impugnação que mantém o curso do processo administrativo, ou seja, **antecede o ato de inscrição em dívida ativa (a qual decorre do controle quanto à certeza, liquidez e exigibilidade da obrigação contida na Certidão da Dívida Ativa).**”*

(...)

*Não obstante, (a manifestação contrária à referida inscrição) é destituída de eficácia suspensiva, a menos que haja expressa disposição legal que a preveja. Para que fique claro, é essencial registrar que, **após a inscrição em dívida ativa, há presunção relativa de que foi encerrado, de acordo com os parâmetros legais, o procedimento de apuração do quantum debeatur.***

*A Administração Tributária não poderia recusar o protocolo ao "pedido de revisão". Mais que isso,*

*teria o dever de dar solução ao expediente.*

*Apesar disso, o contencioso administrativo não seria reaberto, de modo que não teria mais aplicação o art. 151, III, do CTN, e, por essa razão, nenhum óbice haveria para o normal fluxo da ação judicial.*

***Veja-se que o Poder Judiciário não estaria impedido de deferir medida liminar ou antecipatória da tutela favorável ao devedor, com base no juízo valorativo a respeito do tema suscitado (prescrição) .”(REsp 1389892/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 26/09/2013)***

A impossibilidade de concessão da medida pleiteada é ainda mais evidente por se justificar em suposta demora na análise de ação judicial por parte da Justiça Federal, fato este que, embora seja possível, pode ser solucionado por meio dos mecanismos processuais e institucionais cabíveis, **inclusive das medidas liminares comumente utilizadas em processos judiciais similares.**

De toda forma, embora não se negue a possibilidade de situações excepcionais, a ensejar a necessidade de provimento judicial por esta via, **verifico não ter a parte demonstrado qualquer situação a revelar possível violação de seus direitos.**

No ponto, a agravante, **mesmo após solicitado por esta Relatoria**, nem sequer juntou ao presente agravo os autos da ação ajuizada perante a Justiça Federal do Distrito Federal, tampouco esclareceu documentalmente o seu andamento naquela instância. Embora haja notícias de o pedido liminar não ter sido analisado mesmo transcorridos 11 meses desde o ajuizamento da ação, a parte tampouco esclareceu quais as medidas tomadas frente a tal demora.

Em verdade, consultando os andamentos daqueles autos, verifico que os pedidos acabaram por ter sua apreciação postergada por conta da discussão sobre a gratuidade de justiça pleiteada, a qual restou analisada e rejeitada, de forma definitiva, após a apreciação de Agravo de Instrumento perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região em 09/05/2018, isto é, **um mês antes de ter ingressado com o presente mandado de segurança.**

A parte, no entanto, mesmo após intimada por despacho datado de 26/06/2018 por ter recolhido as custas judiciais a menor, ficou-se silente, tendo o juízo responsável determinado a sua **intimação pessoal** em 03/09/2018.

Frente a este contexto, parece claro que todos os riscos levantado nos presentes autos poderiam – e ainda podem – ser resolvido perante as instâncias pertinentes.

A administração, de forma razoável, postergou por diversas vezes o prazo anteriormente concedido. Entretanto, a sua permissividade não pode dar azo a uma postura, no mínimo, discrepante da urgência e dos riscos alegados no presente recurso.

Não há, portanto, motivos para a concessão da medida pleiteada, frente à ausência de fundamento relevante.

Diante do exposto, **CONHEÇO DO RECURSO e NEGO-LHE PROVIMENTO** para indeferir a liminar pleiteada.

**É como voto.**

**A Senhora Desembargadora NÍDIA CORRÊA LIMA - 1º Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora ANA CANTARINO - 2º Vogal**

Com o relator

**DECISÃO**

RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. UNÂNIME.