



Poder Judiciário  
JUSTIÇA FEDERAL DE PRIMEIRO GRAU

MANDADO DE SEGURANÇA (120) Nº 5017645-34.2018.4.03.6100 / 14ª Vara Cível Federal de São Paulo

IMPETRANTE:

Advogado do(a) IMPETRANTE: FABIO BOCCIA FRANCISCO - SP99663

IMPETRADO: UNIAO FEDERAL - FAZENDA NACIONAL, PROCURADOR CHEFE DA PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL DA SECCIONAL DE SÃO PAULO/SP

## DECISÃO

Cuida-se de mandado de segurança impetrado por

████████ contra ato atribuído ao PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL objetivando a concessão de medida liminar que determine a imediata sustação do protesto da certidão de dívida ativa nº ██████████

Em síntese, a parte impetrante informa que recebeu intimação de aviso de protesto do Tabelião de Notas e de Protestos de São Paulo, cuja natureza do título corresponde a Certidão de Dívida Ativa – CDA (id 9481288). Todavia, sustenta ser inconstitucional o procedimento adotado pela Fazenda pública para o recebimento do crédito consubstanciado em CDA, conforme disposto no Parágrafo Único, do art. 1º, da Lei 9.492/1997, na redação dada pela Lei 12.767/2012, porquanto o dispositivo seria formalmente inválido, pois inserido por emenda em medida provisória (MP nº 577/2012, convertida na Lei 12.767/2012), com a qual não guardaria pertinência, em flagrante violação aos artigos 59 e 62 da Constituição Federal de 1988. Entende, ainda, que o protesto cambiário da CDA tem nítida finalidade da coerção, caracterizando sanção política, vedada pelo ordenamento jurídico e que o protesto seria meio inadequado e desnecessário, por afrontar a livre iniciativa e a liberdade de profissão, assegurados constitucionalmente.

Também sustenta a parte impetrante a nulidade do título levado a protesto em razão da constitucionalidade da inclusão do ICMS na base de cálculo do IRPJ. Pede liminar.

É o breve relatório.

Decido.

Estão presentes os elementos que autorizam a concessão parcial da liminar pleiteada, previstos no artigo 7º, II, da Lei nº 12.016/2009.

No caso dos autos, pretende a parte impetrante a sustação do protesto constante da inicial, por constitucional a Lei 12.767/2012, e ainda pela indevida inclusão do ICMS na base de cálculo do IRPJ.

Quanto à legalidade do protesto de Dívida Ativa Pública, ressalto que a cobrança de tais débitos tem seu regime disciplinado estritamente em lei, sem especiais parâmetros constitucionais.

Nessa esteira, esta magistrada entende pela plena legalidade do protesto das CDAs mesmo antes da edição da Lei n. 12.767/12, tendo em vista que são inequivocamente títulos executivos, representativos de dívida líquida, certa e exigível, portanto protestáveis nos termos do art. 1º, caput, da Lei n. 9.492/97, inexistindo vedação legal ou incompatibilidade com o regime de cobrança judicial da Dívida Ativa, definido na Lei n. 6.830/80, que não obsta meios de cobrança extrajudicial.

Não se trata de sanção política, mas sim de meio de cobrança extrajudicial consagrado quanto às dívidas privadas, sendo razoável e proporcional sua aplicação às dívidas públicas, notadamente no que toca aos débitos de pequeno valor, com relação aos quais a execução fiscal é antieconômica e a inscrição no CADIN e a negativação de certidão de regularidade fiscal têm se mostrado meios de exigibilidade indireta insuficientes.

Tampouco há violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa, pois o que se protesta é título executivo extrajudicial, portanto, dúvida constituída após o devido processo administrativo ou declaração do próprio contribuinte.

A propósito, colaciono a seguinte ementa do Superior Tribunal de Justiça:

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O “II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO”. SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei nº 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei nº 6.830/1980.

Merece destaque a publicação da Lei nº 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei nº 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídos “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.

Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão.

No regime instituído pelo art. 1º da Lei nº 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer “títulos ou documentos de dívida”. Ao contrário do afirmado pelo Tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais.

Nesse sentido, tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado.

Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública.

Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob o espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade.

São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei nº 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito.

A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial.

A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o “Auto de Lançamento”, esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo.

A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo

próprio devedor (e.g., CDTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.).

O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve “surpresa” ou “abuso de poder” na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio.

A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto.

A Lei nº 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o “II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo”, definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação jurisdicional a “revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo”.

Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da legalidade normas expedidas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares.

A interpretação contextualizada da Lei nº 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação – naturalmente adaptada às peculiaridades existentes – de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços).

Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ.”

(STJ, REsp n. 1126515, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 03/12/13)

No mesmo sentido, o seguinte julgado do E. Tribunal Regional Federal da 3<sup>a</sup>

“AGRADO DE INSTRUMENTO - AÇÃO ORDINÁRIA - POSSIBILIDADE PROTESTO DE CDA - ART. 1º, § ÚNICO, LEI 9.492/1997 - RECURSO PROVIDO. 1. Nos precedentes do STJ, entendia-se que faltava interesse ao ente público em levar a Certidão de Dívida Ativa a protesto, visto que a CDA é título que goza de certeza e liquidez, servindo de prova pré-constituída dispensando outros meios de prova que demonstrassem a impontualidade e o inadimplemento do contribuinte. 2. O parágrafo único, do art. 1º, da Lei 9.492/1997, introduzido pela Lei 12.767/2012, expressamente, incluiu as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas, entre os títulos sujeitos à protesto. 3. Dessa forma, houve a reforma desse entendimento pela Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp 1.126.515/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe 16/12/2013, admitindo a possibilidade do protesto da CDA. 4. O legislador ao incluir entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa (CDA), trouxe uma alternativa para o cumprimento da obrigação designada no título, sem a intervenção do Poder Judiciário. 5. A parte interessada ainda pode recorrer ao controle jurisdicional para discutir a legitimidade do título levado a protesto, logo não há ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal. 6. Recurso provido.”

(AI 00023816820144030000, DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, TRF3 - TERCEIRA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA: 03/10/2014 FONTE REPUBLICACAO)

Ademais, o Supremo Tribunal Federal/STF, por maioria, julgou improcedente o pedido formulado na ADI 5135, fixando tese nos seguintes termos: "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". Assim, o Plenário entendeu que a utilização do protesto pela Fazenda Pública (parágrafo único do artigo 1º da Lei 9.492/1997, acrescentado pelo artigo 25 da Lei 12.767/2012) para promover a cobrança extrajudicial de CDAs e acelerar a recuperação de créditos tributários, é constitucional e legítima.

Todavia, deve ser acolhido o pedido para suspensão dos efeitos do protesto da CDA em tela, em razão da constitucionalidade da inclusão do ICMS na base de cálculo do IRPJ.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 240.785, manifestou entendimento no sentido da constitucionalidade da inclusão do ICMS na base de cálculo do PIS/COFINS, conforme acórdão assim ementado:

"TRIBUTO - BASE DE INCIDÊNCIA - CUMULAÇÃO - IMPROPRIEDADE. Não bastasse a ordem natural das coisas, o arcabouço jurídico constitucional inviabiliza a tomada de valor alusivo a certo tributo como base de incidência de outro. COFINS - BASE DE INCIDÊNCIA FATURAMENTO - ICMS . O que relativo a título de Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e a Prestação de Serviços não compõe a base de incidência da Cofins, porque estranho ao conceito de faturamento." (RE 240785, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 08/10/2014, DJe-246 DIVULG 15-12-2014 PUBLIC 16-12-2014 EMENT VOL-02762-01 PP-00001)

Ademais, no julgamento do RE 574.706, tal entendimento foi consolidado, nos seguintes termos:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, Ministra Cármem Lúcia (Presidente), apreciando o tema 69 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário e fixou a seguinte tese: "O ICMS não compõe a base de cálculo para a incidência do PIS e da Cofins". Vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Dias Toffoli e Gilmar Mendes. Nesta assentada o Ministro Dias Toffoli aditou seu voto. Plenário, 15.3.2017.

O entendimento adotado pelo E. Supremo Tribunal Federal que definiu que o ICMS, por não compor faturamento ou receita bruta das empresas, deve ser excluído da base de cálculo do PIS e da Cofins, também deve ser aplicado em relação ao presente caso, já que as exações têm exatamente a mesma base de cálculo.

Nesse sentido, o seguinte julgado:

**TRIBUTÁRIO. IRPJ E CSLL. INCLUSÃO DO ICMS NA BASE DE CÁLCULO. COMPENSAÇÃO. ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA.**

1. O Plenário do STF, no julgamento do Recurso Extraordinário 574706, com repercussão geral reconhecida, entendeu que o valor arrecadado a título de ICMS não se incorpora ao patrimônio do contribuinte, representando apenas ingresso de caixa ou trânsito contábil a ser totalmente repassado ao fisco estadual.
2. Não se tratando de receita bruta, os valores recolhidos a título de ICMS não compõem a base de cálculo do IRPJ e da CSLL.
3. A parte autora tem direito à compensação dos valores indevidamente recolhidos, observada a prescrição quinquenal, após o trânsito em julgado da presente decisão (art. 170-A do CTN), com débitos próprios relativos a

quaisquer tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal, nos termos do art. 74 da Lei nº 9.430/96.

4. O disposto no art. 74 da Lei no 9.430/96 não se aplica às contribuições sociais previstas nas alíneas a, b e c do parágrafo único do art. 11 da Lei no 8.212/91, e às contribuições instituídas a título de substituição, conforme preceitua o art. 26, parágrafo único, da Lei nº 11.457/2007.

5. A atualização monetária do indébito incide desde a data do pagamento indevido do tributo (Súmula n.º 162 do STJ), até a sua efetiva restituição ou compensação, mediante a aplicação da taxa SELIC

(TRF-4 - AC: 50184225820164047200 SC 5018422-58.2016.404.7200,

Relator: JORGE ANTONIO MAURIQUE, Data de Julgamento:  
10/05/2017, PRIMEIRA TURMA)

Assim, torna-se evidente que uma parte do débito não é devida pelo contribuinte. Desta sorte, verifico a presença da verossimilhança das alegações a amparar o desconto da CDA, que deverá ser desmembrada da base de cálculo dos valores devidos sem a inclusão do ICMS.

Reconheço, ainda, o requisito da urgência, tendo em vista que o protesto da CDA pode prejudicar as atividades da Impetrante.

Ante o exposto, DEFIRO EM PARTE A LIMINAR pleiteada, para suspender os efeitos do protesto da CDA indicado nestes autos até que a autoridade impetrada tome as providências necessárias para a exclusão da parcela indevida referente à inclusão do ICMS na base de cálculo.

Notifique-se a autoridade impetrada para cumprimento desta decisão e para que preste as informações no prazo legal.

Dê-se ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, nos termos do artigo 7º, II, da Lei nº. 12.016, de 7 de agosto de 2009, para que, querendo, ingresse no feito, e, se tiver interesse, se manifeste no prazo de dez dias. Em caso de manifestação positiva do representante judicial, à Secretaria para as devidas anotações.

Após, vistas ao Ministério P<sup>ú</sup>blico Federal, para o necessário parecer. Por fim, tornem os autos conclusos para sentença.

Sem prejuízo, no prazo de 10 (dez) dias, informe a parte impetrante o seu endereço eletrônico e o da autoridade impetrada (art. 319, inciso II, do CPC).

Int.

São Paulo, 24 de julho de 2018.

Assinado eletronicamente por: TATIANA PATTARO PEREIRA

24/07/2018 17:42:28

<https://pje1g.trf3.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam> ID do documento: 9548446



18072417422841800000009000190

[IMPRIMIR](#)

[GERAR PDF](#)