



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000383469

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 2042539-73.2025.8.26.0000, da Comarca de Ituverava, em que é agravante INDÚSTRIA E COMÉRCIO SANTA MARIA LTDA., é agravado ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 13ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente sem voto), BORELLI THOMAZ E FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA.

São Paulo, 22 de abril de 2025.

DJALMA LOFRANO FILHO

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

Voto nº 27785

Agravo de Instrumento nº 2042539-73.2025.8.26.0000

Comarca: Ituverava

Agravante(s): Indústria e Comércio Santa Maria Ltda.

Agravado(a)(s): Estado de São Paulo

RELATOR: DJALMA LOFRANO FILHO

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. Decisão agravada que deferiu em parte o pedido de antecipação dos efeitos da tutela de urgência para permitir a expedição de certidão positiva de débito, com efeitos de negativa, negados os pedidos de impedir o protesto da Certidão da Dívida Ativa, o ajuizamento de execução fiscal ou qualquer outro ato que acarrete restrição às atividades da autora, como incluir seu nome em cadastros de inadimplência. Insurgência da autora. Descabimento. O seguro garantia ou fiança bancária não se equipara ao depósito em dinheiro para fins de suspensão da exigibilidade do crédito tributário, sendo o rol do art. 151 do CTN taxativo. Aplicação, ainda, do enunciado da Súmula nº 112 do STJ. Garantia que enseja apenas a expedição da certidão positiva com efeitos de negativa, não sendo possível obstar a inscrição do nome da contribuinte nos cadastros de inadimplência, incluídos os cartórios de protesto de títulos, porque seria necessário suspender a exigibilidade do débito objeto do registro, conforme art. 8º da Lei 12.799/08. Precedentes do STJ e desta Câmara. Presunção de legalidade do ato administrativo não elidida. Elementos de convicção coligidos aos autos insuficientes para demonstrar a probabilidade do direito que a recorrente alega ter, nos termos do artigo 300 do CPC/2015. Decisão mantida. Recurso não provido.

Dívida Ativa- CDA, o ajuizamento de execução fiscal ou qualquer outro ato que acarrete restrição às atividades da autora, como incluir seu nome em cadastros de inadimplência.

Inconformada, a agravante sustentou o seguinte: a) foi equivocadamente autuada porque transportou mercadoria entre suas unidades apenas para armazenamento, mas a fiscalização entendeu que o imposto deve incidir sobre quaisquer saídas de mercadorias que não estejam enquadradas nas exceções dos incisos I e II do art. 7º do RICMS; b) o pedido de antecipação dos efeitos da tutela não foi indeferido pela falta de requisitos autorizadores quanto à probabilidade o direito alegado, mas em virtude da inaptidão do seguro garantia para impedir o protesto do débito e a inscrição em cadastros de créditos, na medida em que o mesmo não se equipara a depósito judicial; c) defendeu a capacidade de o seguro garantir o débito tributário, tal como o depósito; d) requer o deferimento do pedido de antecipação da tutela recursal e, ao final, o provimento do agravo de instrumento.

Dispensadas as informações, o recurso foi recebido, processado sem a atribuição de efeito ativo e respondido (fls. 8477/8486).

É o relatório.

Cuida-se de pretensão recursal voltada à reforma de decisão interlocutória que, em ação anulatória de débito fiscal, deferiu em parte o pedido de antecipação dos efeitos da tutela, para permitir a expedição de certidão positiva de débito, com efeitos de negativa, negados os pedidos de impedir o protesto da Certidão da Dívida Ativa- CDA, o ajuizamento de execução fiscal ou qualquer outro ato que acarrete restrição às atividades da autora, como incluir seu nome em cadastros de inadimplência.

A respeito, ensina o Professor Fredie Didier Jr: *A tutela provisória incidental é aquela requerida dentro do processo em que se pede ou já se pediu a tutela definitiva, no intuito de adiantar seus efeitos (satisfação ou acautelamento), independentemente do pagamento das custas (art. 295, CPC). É requerimento contemporâneo ou posterior à formulação do pedido de tutela definitiva: o interessado ingressa com um processo pleiteando apenas a tutela definitiva e, no seu curso, pede a tutela provisória.* (DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Teoria da prova, Direito Probatório, Decisão Precedente, Coisa Julgada e Tutela Provisória. 10ª ed. Salvador, Ed. Jus Podivm, 2015. p. 571).

Para a antecipação da tutela provisória de urgência, é mister a análise dos pressupostos necessários, a saber: elementos de informação que evidenciem a probabilidade do direito alegado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, caso a prestação jurisdicional pretendida não venha no tempo necessário para assegurar o exercício do direito reivindicado, nos moldes do artigo 300 do Código de Processo Civil de 2015, que assim preceitua:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

</

Cumpre observar que o deferimento ou não da tutela provisória requerida é faculdade atribuída ao magistrado, prendendo-se ao seu prudente arbítrio e livre convencimento, dependendo, para a concessão, da verificação dos referidos requisitos.

Sobre o tema, a Lei nº 9.492/97 permitiu que a Fazenda Pública efetuasse a cobrança de seus débitos por intermédio do protesto extrajudicial, antes, portanto, do ajuizamento da execução fiscal, com o objetivo de arrecadar, com maior eficiência, sem necessidade de se valer do Poder Judiciário, podendo o instituto, antes restrito ao Direito Cambial, também ser utilizado para fins fiscais.

Destarte, o acolhimento integral dos pedidos recursais encontra, de fato, óbice em texto expresso de lei, especificamente, no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.492/97, alterado pelo art. 25 da Lei nº 12.767/12, que está assim redigido:

“Art. 1º - Protesto é o ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida.

Parágrafo único. 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.”

A alteração deste dispositivo dirimiu qualquer dúvida que restasse quanto à possibilidade de protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa.

Ainda, o julgamento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp 1126515, de relatoria do Min. Herman Benjamin, deu origem a novo posicionamento daquela

do referido julgado:

“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. 1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 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 6.830/1980. 2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas “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”. 3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão. 4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 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. 5. 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. 6. 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

*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. 11. 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., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.). 12. 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. 13. **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 provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto.** 14. A Lei 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”. 15. 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 conden*

a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5135, de relatoria do Min. Roberto Barroso. Foi fixada 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*”.

No entanto, ressalvada a legalidade do protesto de Certidão da Dívida Ativa - CDA, na hipótese vertente, admite-se que o seguro garantia possa representar uma garantia ao pagamento do débito tributário ora discutido, mas com efeitos equiparados apenas ao deferimento do pedido de expedição de Certidão Positiva de Débito, com efeitos de negativa.

No mesmo sentido:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO FISCAL. R. decisão agravada que deferiu parcialmente o pedido de tutela provisória, para o fim de suspender a exigibilidade do débito tributário decorrente do AIIM nº 4.076.511-8 até a retificação pela FESP da taxa de juros a ele aplicadas e, após a retificação, suspender o valor da multa até a prolação da r. sentença. Interposição do presente agravo de instrumento pleiteando a suspensão do crédito tributário, sob o fundamento de que preenchidos os requisitos do “fumus boni iuris”, consubstanciado no argumento de que as operações foram realizada de boa-fé, tomando a ora agravante todas as cautelas devidas, bem como do “periculum in mora”, uma vez que estará a agravante sujeita à diversas consequências danosas, como a impossibilidade de expedição de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa e a inscrição no CADIN Estadual. Agravada que sustentou em sua contestação que está providenciando o recálculo da CDA. Possibilidade, portanto, de apreciação do presente recurso neste momento. Descabimento de suspensão do crédito tributário. Alegações da agravante que dependem de instrução probatória

Câmara de Direito Público no sentido de que a apresentação de seguro-garantia apenas possibilita a expedição de Certidão Positiva com Efeitos de Negativa, no entanto, este não foi o pedido da agravante. **RECURSO DESPROVIDO.**” (TJSP; Agravo de Instrumento 2028728-56.2019.8.26.0000; Relator (a): Flora Maria Nesi Tossi Silva; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 12ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 15/05/2019; Data de Registro: 16/05/2019) - destaques acrescidos.

*“Ação ordinária. Indeferimento de tutela antecipada. Sustação de protesto de CDA. Constitucionalidade proclamada no C. Supremo Tribunal Federal. Constitucionalidade anteriormente reconhecida pelo C. Órgão Especial desta Corte (Arguição de Inconstitucionalidade nº 0007169-19.2015.8.26.0000). Juros de mora excedentes ao índice fixado para a taxa SELIC. Inconstitucionalidade parcial da Lei Estadual nº 13.918/09 reconhecida pelo C. Órgão Especial desta Corte. Circunstância, no entanto, que **não desautoriza o protesto**. Recurso provido em parte.”* (TJSP; Agravo de Instrumento 2187169-43.2016.8.26.0000; Relator (a): Borelli Thomaz; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Jundiaí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 30/11/2016; Data de Registro: 01/12/2016) - destaques acrescidos.

Do mesmo modo, há possibilidade de inscrição do nome da parte autora no Cadastro de Inadimplentes – CADIN, como apontado pela r. decisão agravada.

Anote-se que o rol do art. 151 do CTN é taxativo, de modo que o seguro garantia não se equipara a dinheiro para fins de suspensão da exigibilidade do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A propósito, foi editada a Súmula nº 112 do Superior Tribunal de Justiça, com o seguinte enunciado: “*O depósito somente suspende a exigibilidade do crédito tributário se for integral e em dinheiro*”.

Com estes argumentos, conclui-se que a decisão agravada está correta e não comporta retificação.

Diante do exposto, nega-se provimento ao recurso de agravo de instrumento.

DJALMA LOFRANO FILHO
Relator