



**PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA  
GABINETE DO DESEMBARGADOR JOSÉ RICARDO PORTO**

**DECISÃO MONOCRÁTICA**

---

**APELAÇÃO CÍVEL N. 0002721-09.2015.815.0000**

**RELATOR: Aluizio Bezerra Filho, Juiz Convocado para substituir o Des. José Ricardo Porto.**

**APELANTE: Gilberto Ribeiro Coutinho**

**ADVOGADO: George Ottavio Brasileiro Olegário (OAB-PB 11.591)**

**APELADO: Município de Cabedelo**

**ADVOGADO: Danielle Guedes Brito (OAB-PB 13.829)**

---

**APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE CANCELAMENTO DE CREDITO DE DÍVIDA ATIVA (CDA) MUNICIPAL. PROTESTO. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE PREVISTA NO ART. 25 DA LEI N. 12.767/2012. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. PRELIMINAR. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE INCIDENTAL. LEI 12.767/2012, QUE ACRESCENTOU DISPOSITIVO ÀQUELA NORMA DE MODO A ADMITIR EXTRAÇÃO DE PROTESTO DE CERTIDÕES DE DÍVIDA ATIVA. ALEGAÇÃO DE FALTA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A EMENDA LEGISLATIVA QUE ACRESCENTOU REFERIDA DISPOSIÇÃO E O TEOR DA MEDIDA PROVISÓRIA SUBMETIDA A EXAME. ENTENDIMENTO DO STF E STJ PELA ADMISSIBILIDADE DO PROTESTO DA CDA. SUFICIÊNCIA PARA O JULGAMENTO DO CASO CONCRETO. INCONSTITUCIONALIDADE, VIA CONTROLE DIFUSO, NÃO RECONHECIDA, INCLUSIVE, POR OUTROS ÓRGÃOS JUDICIAIS. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO.**

A Lei n.12.767/2012, que promoveu a inclusão do paragrafo único no art. 1º da Lei n. 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. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a orientação jurisprudencial do STJ a respeito da legalidade do protesto.

Vistos,

**Gilberto Ribeiro Coutinho** interpôs Apelação (fl. 137), contra a Sentença (fls.113/116) prolatada pelo Juízo de Direito da 3ª Vara da comarca de Cabedelo que, nos autos da Ação de Cancelamento de Protesto c/c Indenização por Danos Morais e Materiais por ele intentada em face do **Município de Cabedelo**, julgou improcedentes os pedidos ao fundamento de que é juridicamente possível o Demandado levar ao protesto Certidão de Dívida Ativa (CDA), condenando este ao pagamento das custas e honorários advocatícios.

Em suas razões (fls.138/144), arguiu a declaração incidental de inconstitucionalidade por vício de forma, ao argumento de que paira dúvida a respeito da existência de suposto vício de inconstitucionalidade formal.

Isso porque a Lei n. 12.767/2012, que deu nova redação ao art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 9.492/1997, dispunha sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária de serviço de energia elétrica. Dessa forma, quando da conversão da Medida Provisória n. 577/2012 na Lei n. 12.767/2012, foram incluídas matérias sem pertinência temática e lógica. Concluiu alegando a ausência do requisito da pertinência temática.

No mérito, defendeu que, em sendo declarada a inconstitucionalidade do preceito legal já referido, descabe o protesto de certidão de dívida ativa.

Requeru, pois, o provimento do Apelo para que seja reformado o Aresto nos termos ora aduzidos.

Contrarrazões (fls. 147/153 pelo desprovimento do Recurso.

A Procuradoria de Justiça manifestou-se apenas pela rejeição da preliminar suscitada.

É relatório.

**DECIDO.**

Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço da Apelação.

Analiso a preliminar arguida em conjunto com o mérito do Apelo, porquanto se

confundem.

Em que pese os argumentos da impetrante, o recurso não merece prosperar.

É incontroverso que ocorreu um protesto contra o Autor desta Ação, no cartório extrajudicial competente, no valor de R\$ 720,45, onde figura como Sacador o Município de Cabedelo, referente à dívida de IPTU – exercício 1999.

Salienta-se que o protesto de CDA é regulamentado pelo paragrafo único do artigo 1º da Lei n. 9.492/1997, incluído pela Lei n. 12.767/2012, “in verbis”:

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.

Não obstante o julgamento que ocorre no STF, sobre a matéria o STJ assim tem decidido:

TRIBUTÁRIO. PROTESTO DE CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º DA LEI N. 9.492/97, INCLUÍDO PELA LEI N. 12.737/2012. APLICAÇÃO A SITUAÇÕES ANTERIORES À ALTERAÇÃO LEGISLATIVA. POSSIBILIDADE. NATUREZA MERAMENTE INTERPRETATIVA. 1. A orientação da Segunda Turma deste Tribunal Superior é no sentido de admitir o protesto da CDA, mesmo para os casos em que o crédito foi inscrito em Dívida Ativa em período anterior à inserção do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.492/1997, levada a efeito pela Lei n. 12.737/2012, tendo em vista o caráter meramente interpretativo da novel legislação. Precedente: REsp 1.126.515/PR, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 3/12/2013, DJe 16/12/2013. 2. Recurso especial provido. (REsp 1596379/PR, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, julgado em 07/06/2016, DJe 14/06/2016)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE.

INOCORRÊNCIA. DECISÃO RECORRIDA EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DA SEGUNDA TURMA DO STJ. INOVAÇÃO RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. PROTESTO DE CDA. LEI [9.492/1997](#). POSSIBILIDADE. OBSERVÂNCIA DO RESP 1.126.515/PR. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. 1. Não viola o princípio da colegialidade a decisão monocrática proferida nos termos do art. [557](#), § 1º-A, do [Código de Processo Civil](#), que possibilita ao relator dar provimento ao recurso especial quando a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com jurisprudência do STJ. Ademais, o princípio da colegialidade restará sempre preservado ante a possibilidade de submissão da decisão singular ao controle recursal dos órgãos colegiados. 2. O intuito de debater novos temas, não trazidos inicialmente nas contrarrazões do recurso especial, se reveste de indevida inovação recursal, não sendo viável, portanto, a análise, sendo imprescindível a prévia irrisignação no momento oportuno e o efetivo debate sobre a matéria. 3. A Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp 1.126.515/PR, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 16/12/2013, reformou a sua jurisprudência, passando a admitir a possibilidade do protesto da CDA. Na ocasião ficou consolidado que 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". Ademais, 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 (AgRg no REsp 1450622 SP 2014/0091402-0, Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, j. 18/06/2014, T2 - SEGUNDA TURMA).

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 públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. 7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob 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. 8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não

participou da constituição do crédito. 9. 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. 10. 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. 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 condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares.

16. A interpretação contextualizada da Lei 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). 17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ. (REsp 1126515/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2013, DJe 16/12/2013).

No mesmo sentido Tribunais de Justiça:

APELAÇÃO CIVEL. DIREITO TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR PELA NÃO EFETIVAÇÃO DE PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CDA. NÃO CONFIGURAÇÃO. MERA FACULDADE DO CREDOR. FEITO EXECUTIVO PROPOSTO EM FACE DE PESSOA JÁ FALECIDA. CARÊNCIA DE AÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ALTERAÇÃO DO PÓLO PASSIVO PARA CONSTAR A SUCESSÃO. REDIRECIONAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 392 DO STJ. APELO DESPROVIDO POR FUNDAMENTO DIVERSO DO ADOTADO PELA SENTENÇA. O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, previsto no art. 188 da Lei nº 4.120, de 29/05/2015 do município de itaquí (código tributário municipal) constitui mera faculdade do credor, não se podendo exigí-lo como requisito para a propositura e prosseguimento da execução fiscal, como se consistisse em verdadeira condição de ação de procedibilidade. Precedentes do TJRS. - O redirecionamento contra o espólio/sucessão só é admitido quando o falecimento do contribuinte ocorrer depois de ele ter sido devidamente citado nos autos da execução fiscal, o que não é o caso dos autos, já que o devedor apontado pela fazenda municipal faleceu antes do ajuizamento da demanda, inclusive antes da ocorrência dos

próprios fatos geradores. - Aplicabilidade da Súmula nº 392 do STJ, segundo a qual "a Fazenda Pública pode substituir a certidão de dívida ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução". Apelo desprovido para fins de manter a sentença de extinção do feito executivo, sem resolução do mérito, mas por motivo diverso. Apelo desprovido. (**TJRS**; AC 0301778-63.2016.8.21.7000; Itaquí; Vigésima Segunda Câmara Cível; Rel<sup>a</sup> Des<sup>a</sup> Marilene Bonzanini Bernardi; Julg. 03/10/2016; DJERS 10/10/2016)

RECURSO DE APELAÇÃO EM AÇÃO ORDINÁRIA. TRIBUTÁRIO. LEGALIDADE DE PROTESTO DA CDA. 1. Expressa autorização legal permitindo o protesto de CDA. Inteligência do disposto no artigo 25 da Lei Federal nº 12.767/2012. Arguição de Inconstitucionalidade do disposto legal rejeitada pelo Órgão Especial. Precedentes do STJ. 2. Dano moral indevido ante a legalidade e constitucionalidade do protesto da CDA. Sentença mantida. Recurso desprovido (**TJSP** - APL 10239122520158260053 SP 1023912-25.2015.8.26.0053, Marcelo Berthe, J. 01/02/2016, 5ª Câmara de Direito Público)

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. PROTESTO DE CDA. LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE. SUSTAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. O protesto de CDA é permitido pelo parágrafo único do art. 1º da Lei n 9.492/97, introduzido pelo art. 25, da Lei n. 12.767/2012, cuja constitucionalidade foi afirmada pelo Conselho Especial deste egrégio Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento do mandado de segurança n.º 2014.00.2.015764-8. 2. Afirmada a constitucionalidade do protesto de CDA pelo Conselho Especial deste Tribunal, e inexistindo controvérsia sobre a regularidade da constituição da CDA, impossibilita-se a sustação do protesto desse título. 3. Apelo não provido. (**TJDF** APC 20140110811798, ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS, j. 24/02/2016, 4ª Turma Cível).

MANDADO DE SEGURANÇA. PROTESTO DE CDA. Possibilidade de protesto, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 9.492/97. Precedentes do E. STJ. Denegação da



segurança mantida. Honorários advocatícios. Verba indevida no mandado de segurança (art. 25 da [Lei do Mandado de Segurança](#); Súmula 512 do STF 105 do STJ). RECURSO PROVIDO EM PARTE, apenas para o afastamento da condenação em honorários advocatícios. (TJSP - APL 10394724120148260053 SP 1039472-41.2014.8.26.0053, Rel. Isabel Cogan, j. 28/01/2016, 12ª Câmara de Direito Público )

APELAÇÃO CÍVEL ▯ PROTESTO DE CDA ▯ POSSIBILIDADE. 1. Se o ato se baseia em lei (art. 1º da Lei 9.492/97, com as alterações promovidas pela Lei 12.767/2012) e em jurisprudência do STJ, que alterou o seu posicionamento a partir de uma interpretação mais ampla sobre os efeitos do protesto, não há falar em ilegalidade. 2. Precedente: A Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp 1.126.515/PR, Relator Ministro Herman Benjamin, DJe 16/12/2013, reformou a sua jurisprudência, passando a admitir a possibilidade do protesto da CDA. Na ocasião ficou consolidado que 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". Ademais, 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". (AgRg no REsp 1450622/SP) (TJDF - APO 20140110914797, J.J. COSTA CARVALHO, 09/09/2015, 2ª Turma Cível)

MANDADO DE SEGURANÇA ▯ PROTESTO DE CDA ▯ POSSIBILIDADE ▯ NATUREZA BIFRONTE. O Superior Tribunal de Justiça, em recente julgado (REsp 1126515), reformou sua jurisprudência, passando a admitir a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa, sob o fundamento de que, em face da 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 (TJDF - MSG 20140020163806, Rel. J.J. COSTA CARVALHO , j. 16/12/2014, Conselho Especial)

Tramita no Supremo Tribunal Federal a ADI n. 5135-DF, tendo por objeto o parágrafo único do artigo 1º da Lei n. 9.492/1997, incluído pela Lei nº 12.767/2012. O dispositivo impugnado inclui as Certidões de Dívida Ativa (CDA) no rol dos títulos sujeitos a protesto.

No dia 09/11/2016 o STF concluiu o julgamento dessa ADI, fixando a tese de 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".<sup>1</sup>

Portanto, na linha do que vem sendo decidido pelo STF, STJ e Tribunais estaduais supra referidos, verifica-se que não há inconstitucionalidade e ilegalidade na conduta da Fazenda Municipal.

Isto, posto, nos termos do art. 932, V, b do CPC – 2016, **conhecida à Apelação e rejeitada a preliminar arguida, nego-lhe provimento.**

P. I.

João Pessoa, 10 de novembro de 2016

**Aluizio Bezerra Filho**

Relator

J/15

---

1. <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4588636>