



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO**

**CÉSAR AUGUSTO CAMÊLO TROVÃO**

**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO  
MECANISMO DE COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO À LUZ DA LEI  
9.492/97, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 12.767/12**

**CAMPINA GRANDE**

**2018**

**CÉSAR AUGUSTO CAMÊLO TROVÃO**

**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO  
MECANISMO DE COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO À LUZ DA LEI  
9.492/97, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 12.767/12**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como pré-requisito para obtenção do título de  
Bacharel em Direito pela Universidade  
Estadual da Paraíba.

Área de concentração: Direito tributário.

Orientador: Prof. Me. Francisco Leite Duarte.

**CAMPINA GRANDE**

**2018**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

T857p Trovao, Cesar Augusto Camelo.

O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa como mecanismo de cobrança do crédito tributário à luz da Lei 9.492/97, com redação dada pela Lei 12.767/12 [manuscrito] : / Cesar Augusto Camelo Trovao. - 2018.

32 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2018.

"Orientação : Prof. Me. Francisco Leite Duarte, Departamento de Direito Público - CCJ."

1. Protesto Extrajudicial de CDA. 2. Administração Pública.  
3. Crédito Tributário.

21. ed. CDD 343.04

CÉSAR AUGUSTO CAMÉLO TROVÃO

O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DIVIDA ATIVA COMO  
MECANISMO DE COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO À LUZ DA LEI 9.492/97,  
COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 12.767/12

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Departamento de Direito Público, Centro de  
Ciências Jurídicas, Universidade Estadual da  
Paraíba, como pré-requisito para obtenção do  
título de Bacharel em Direito pela  
Universidade Estadual da Paraíba.

Área de concentração: Direito tributário.

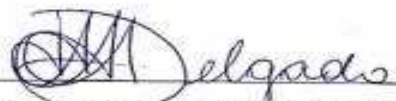
Aprovado em: 07/10/2012

BANCA EXAMINADORA



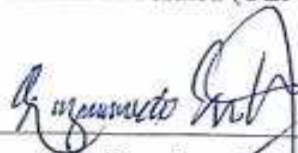
Prof. Me. Francisco Leite Duarte

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Me. Herleide Herculano Delgado

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. Raymundo Juliano Rego Feitosa

Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

**Aos que buscam a Justiça da maneira correta e digna**

## **AGRADECIMENTOS**

Debruçar-se sob a verdade dentro da Justiça, sob o universo de conflitos e mudanças sociais nunca foi fácil. Enxergar a realidade do ser humano, principalmente quando se tem, na maior parte das situações, a demonstração de sua face má e acovardada, requer espírito de leveza e sabedoria.

Agradeço a minha família, que com muito carinho, paciência e apoio não mediram esforços para que alcançasse os caminhos que sonhei para minha vida, e que chegasse até essa etapa que cheguei do meu percurso.

Agradeço também aos procuradores e estagiários com quem tive a honra de trabalhar na Procuradoria Seccional da Fazenda Nacional de Campina Grande, onde conheci e me encantei pelo Direito Tributário.

Agradeço, ainda, ao meu orientador Professor Francisco Leite, que no decorrer dessa orientação me deu bons conselhos para meu êxito.

Por fim, agradeço aos meus amigos, do Ensino Médio e da Faculdade, pelo apoio, amizade e companheirismo. Aos que compartilharam comigo as dificuldades enfrentadas na graduação e os sonhos de um dia aproveitar os frutos do estudo, meu sincero agradecimento.

*“O serviço público é o patrimônio dos que não tem patrimônio” (Celso Antônio Bandeira de Mello).*

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: ASPECTOS GERAIS.....</b>	<b>9</b>
<b>3 DA OBRIGAÇÃO À CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO.....</b>	<b>10</b>
<b>4 INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA .....</b>	<b>12</b>
<b>5 FORMAS DE COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS: JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL.....</b>	<b>14</b>
<b>6 LEGALIDADE DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CDA.....</b>	<b>16</b>
<b>7 O PROTESTO DE CDA NO CAMPO DOUTRINÁRIO.....</b>	<b>18</b>
<b>8 CONSTITUCIONALIDADE DO PROTESTO DA CDA .....</b>	<b>22</b>
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>25</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>29</b>



**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO  
MECANISMO DE COBRANÇA DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO À LUZ DA LEI  
9.492/97, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI 12.767/12**

César Augusto Camêlo Trovão<sup>1</sup>

**RESUMO**

Este artigo aborda a possibilidade do uso do protesto extrajudicial de Certidão de Dívida Ativa como mecanismo alternativo de cobrança dos créditos tributários, sob os aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais, bem como da conveniência para a Administração pública e para a coletividade, em oposição ao uso habitual da execução fiscal. Valendo-se do método dedutivo e sistemático, almejou-se trazer à discussão os distintos posicionamentos sobre o tema, aglomerando, também, dados estatísticos e resultados apurados com a adoção da nova ferramenta de cobrança. O debate se tornou evidente principalmente considerando o plano de fundo modificado com o advento da Lei n. 12.767/12 que introduziu de forma expressa a possibilidade de protesto de CDA; e uma vez que a cobrança eficiente de seus créditos é de extrema importância para que o Estado possua recursos, sem os quais ele não subsiste. Analisa-se o rol de argumentos contrários e favoráveis, o desenvolvimento que o protesto cambial tem experimentado desde o tempo em que se destinava unicamente aos títulos cambiais e os reflexos decorrentes da interpretação das leis pelos Tribunais Superiores em seus acórdãos, e pelos juristas, na criação de obras doutrinárias. Infere-se ser imperativo que o Estado detenha instrumentos mais simples, rápidos e módicos que o meio judicial, necessitando a legislação ser interpretada no sentido de que o protesto é legal e precisa ser preconizado pelos órgãos públicos encarregados da cobrança da dívida pública. Esta modificação auxiliaria na diminuição da sobrecarga do Poder Judiciário, no qual as execuções constituem um grande contingente no acervo de processos; igualmente a Administração, que disporia de uma técnica mais moderna de cobrança; bem como a sociedade, pois auferindo corretamente dos que lhe devem, seria possível repartir mais uniformemente a carga fiscal.

**Palavras-chave:** Protesto extrajudicial de CDA. Instrumento alternativo de cobrança. Administração Pública. Crédito tributário.

**1 INTRODUÇÃO**

O Estado brasileiro, tendo em vista suas proporções continentais, sua estrutura administrativa e o dever de cumprir os seus desígnios constitucionais, prescinde de grande quantidade de recursos para seu manutenção. A atividade financeira do Estado, entendida como arrecadação de receitas e realização de gastos com o fito de atender as necessidades públicas, desempenha papel importante nesse cenário.

---

<sup>1</sup> Aluno de Graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I. Email: cesar.actrovao@gmail.com

O principal instrumento de obtenção dessas receitas é a tributação, sendo, desta forma, parte fundamental da atividade estatal. No entanto, não havendo o recolhimento do tributo de forma espontânea, através dos órgãos responsáveis, se tornam inevitáveis algumas medidas para restabelecer o desequilíbrio financeiro gerado: primeiramente a inscrição do débito em dívida ativa, para, a partir disto, ser possível a utilização da execução fiscal ou de outros meios indiretos de cobrança.

Sob o pretexto da busca de meios mais eficazes e menos onerosos do que o processo judicial, o Estado tem se mostrado a cada dia mais interessado pelo protesto extrajudicial da CDA em detrimento das execuções fiscais. Ao enxergar no protesto um formato mais rápido e competente de recuperar seus créditos originados de obrigação tributária, a Administração Pública passou a utilizar-se deste instrumento, apresentando suas certidões da dívida no Tabelionato de Protesto de Títulos.

Ocorre que, no tocante à possibilidade e conveniência de a Administração Pública adotar o protesto como um de seus mecanismos de cobrança, muitos são os posicionamentos, primordialmente em virtude dos princípios que conduzem a atuação estatal. Diversos são os argumentos a favor e contra a utilização do protesto cambial em substituição ao ajuizamento de execuções fiscais de baixo valor.

Nesse sentido, o presente artigo tem por enfoque a apreciação dos aspectos positivos e negativos que envolvem o protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa por meio da análise de sua consonância com ordenamento jurídico como um todo, em especial a verificação da afronta ou não de direitos e garantias assegurados aos contribuintes.

Torna-se necessário, desta maneira, o incremento do estudo e da utilização de meios indiretos de execução, como o protesto. Este se mostra eficaz por desencadear uma série de efeitos como, por exemplo, a interrupção do prazo prescricional do título e a inscrição do devedor nos cadastros de inadimplentes, que levam o contribuinte a pagar voluntariamente a dívida.

Dados estatísticos têm demonstrado que o protesto da Certidão de Dívida Ativa como meio indireto de recuperação da dívida pública, apresenta alto percentual de recuperação, ao contrário do índice inexpressivo demonstrado na utilização da Execução Fiscal, a despeito de todas as prerrogativas inerentes a atuação do Poder Público em juízo.

Por conseguinte, é notável a relevância das discussões acadêmicas acerca das implicações da utilização desse instrumento como forma de resgate do dinheiro público. Salienta-se que tal questão tem arrimo, notadamente, na garantia da assistência estatal no que tange aos direitos fundamentais, concretizados por meio dos serviços públicos, que devem

garantir a igualdade material da população, centrada na dignidade da pessoa humana e na garantia do mínimo existencial.

Para o alcance do objetivo proposto, optou-se pelo método dedutivo e sistemático, visando reunir informações e discussões de modo a proporcionar uma melhor compreensão sobre o tema. Ademais, a pesquisa foi realizada por meio da análise e opiniões bibliográficas de cunho legal, jurisprudencial e doutrinário, selecionando-se dados fornecidos por autores referenciados quanto ao instituto do protesto cambial, mormente no que tange a CDA.

## **2 SISTEMA TRIBUTÁRIO NACIONAL: ASPECTOS GERAIS**

O poder de tributar é uma das vertentes de manifestação do poder estatal, essencialmente político e envolto em uma tensão permanente entre o dever-poder do Estado em agir impositivamente e o respeito aos direitos fundamentais. As normas disciplinadoras desse poder estão presentes não só na Constituição Federal, como também nas leis instituidoras de tributos e nas demais normas regulamentadoras, que conjuntamente formam o chamado Sistema Tributário Nacional - STN (DUARTE, 2015).

Este sistema é formado pelas regras jurídicas que disciplinam o exercício do poder infligido pelos diversos órgãos públicos. O STN, tal como existe no contexto atual, foi criado procurando harmonizar as relações da coletividade, de forma a se atender os seus princípios fundamentais, como também de forma a respeitar o pacto federativo sob o qual vivemos.

A nossa lei maior é a base de todo nosso direito público, notadamente de nosso direito tributário. Destarte, observa-se que os princípios constitucionais tributários são por um lado direito positivo e por outros guias seguros das atividades interpretativa e judicial: são fontes do direito e ideias base de normas jurídicas.

Prossegue Francisco Leite Duarte (2015) que esse complexo de normas jurídicas, fundamentadas na nossa Carta Magna (arts. 145 a 162), se apresentam dotadas de duas características: a exaustividade, já que normatizam de forma bastante detalhada a matéria tributária; e a rigidez, porquanto estabelecem rigorosa divisão de competências tributárias entre as entidades políticas da federação, e um procedimento especial para alteração: as emendas constitucionais.

Por meio das competências tributárias se atribui aos entes da federação o papel de instituir ou extinguir, majorar ou reduzir os seus tributos, contrabalanceados pelas limitações constitucionais a este poder, divididas em princípios e imunidades tributárias. Princípios

como a legalidade, irretroatividade da lei e anterioridade garantem ao contribuinte não só segurança jurídica, como também a não surpresa, como parte de um sistema protetor do cidadão.

Além disso, as imunidades, que delimitam a competência tributária das entidades federadas, são de fundamental importância uma vez que conferem direitos público-subjetivos aos beneficiários da não tributação, seja em razão de características da pessoa, seja referente a um bem.

Para Roque Antônio Carrazza (2007), a delimitação das competências tributárias dos entes federados é reclamo imposterável dos princípios federativo e da autonomia municipal e distrital, sendo tais regras de repartição destinadas ao legislador. Continua seu pensamento definindo a competência tributária como a aptidão de criar, *in abstracto*, tributos, por meio de lei, devendo esta descrever a hipótese de incidência, seu sujeito ativo e passivo, sua base de cálculo e alíquota.

O titular da competência não pode, conseqüentemente, modificá-la substancialmente, nem aliená-la ou renunciá-la. Admite-se, contudo, que deixe de exercitá-la, que o faça parcialmente, ou que, após exercitar, venha a perdoar ou permitir parcelamento.

Quando exercitada com estreita observância dos princípios e normas constitucionais que pautem a criação de tributo, faz nascer um estado genérico de sujeição para os contribuintes hipotéticos, consistente na impossibilidade de se afastar da exação; além disso, cede espaço para a capacidade tributária ativa, ou seja, o poder-dever do ente público cobrar.

O tributo, neste viés, destaca-se como o objeto central do estudo do direito tributário. Tal subsistema jurídico é constituído pelo conjunto de princípios, de regras constitucionais e infraconstitucionais que informam o exercício da competência tributária, seus limites, o mecanismo de incidência jurídica da tributação e outros institutos tributários. Este ramo do direito, desta maneira, cuida do fenômeno da tributação desde sua criação até o instante em que o tributo deixa de existir.

### **3 DA OBRIGAÇÃO À CONSTITUIÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO**

A relação jurídica obrigacional é o elo jurídico que obriga pessoas a prestarem algo a outras (dar, fazer ou não fazer), segundo uma causa reconhecida pelo ordenamento jurídico (DUARTE, 2015); é constituída, no mínimo, por duas partes: sujeito ativo (credor) e o sujeito passivo (devedor); e terá como objeto a prestação (ação ou omissão) do devedor para com o credor.

A prestação precisa ter caráter econômico (valoração pecuniária), haja vista que, em caso oposto, se relacionará com a moral e não com o Direito. Ademais, os objetos das relações obrigacionais precisam deter os atributos previstos no art. 104, II, do Código Civil Brasileiro: serem lícitos, possíveis, determinados ou determináveis. A implicação no caso de não observação de alguma dessas exigências, conforme previsão do art. 166, II, do mesmo Código é a nulidade do negócio jurídico firmado.

Quando tal relação tiver por objeto o pagamento do tributo será uma obrigação tributária, tendo por sujeito ativo, em regra, uma pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir seu cumprimento.

Desse modo, ao verificar-se a circunstância determinada na legislação como necessária e suficiente à ocorrência do fato gerador (artigo 114, do Código Tributário Nacional - CTN) de um certo tributo, nasce para o contribuinte a obrigação tributária: o pagamento efetivado pelo particular se traduz em receita para o Estado, que por meio dessa realizará seus fins.

Neste sentido, o Código Tributário classifica a obrigação tributária em principal e acessória (art. 113). A obrigação acessória se trata de uma prestação de fazer ou não fazer com o escopo de assegurar o cumprimento da obrigação principal, esta decorre da legislação tributária e pelo simples fato de sua inobservância transfigura-se em obrigação principal (art. 113 §3º).

Noutro flanco, a primeira surge com a ocorrência do fato gerador, tem por objeto o pagamento de tributo ou penalidade pecuniária, extingue-se juntamente com o crédito dela decorrente e provêm de lei, é obrigação de dar coisa incerta, se tornando de dar coisa certa por meio do lançamento, que lhe confere certeza e liquidez.

Após o nascimento da obrigação de pagar tributo, imperioso se faz definir o montante do tributo a ser pago, quem deve fazê-lo (individualização do devedor), bem como a data do pagamento, de modo a atribuir a essa obrigação liquidez e exigibilidade. Essa definição do chamado *quantum debeat* e *an debeat*, por conseguinte, é feita pelo lançamento.

Diversas são as modalidades de lançamento. O lançamento de ofício ocorre quando o Fisco, sem auxílio do contribuinte, recolhe todas as informações, processa-as, e efetua o lançamento; quando efetuado por declaração, o órgão conta com a colaboração do sujeito passivo, ou de terceiros, porquanto estes devem, por força de lei, prestar certas informações à autoridade administrativa para que esta proceda ao lançamento; por fim temos o lançamento por homologação, no qual o sujeito passivo, por força de lei, efetua todas as operações de

quantificação do tributo e antecipa o seu recolhimento, independente de notificação ou declaração, ocorrendo a homologação posterior da Receita, seja de forma tácita ou expressa.

Após a notificação do lançamento efetuado, nos termos do art. 141 do CTN, este se torna definitivo, só podendo ser revisado por erro de fato; o crédito tributário regularmente constituído só se modifica ou extingue, ou tem sua exigibilidade suspensa ou excluída nas hipóteses previstas no CTN.

Sob esse prisma, o crédito tributário afigura-se como a obrigação tributária concretizada e formalmente identificada. Consoante o art. 142 do CTN, somente com o lançamento, procedimento administrativo vinculado e obrigatório, em que é verificada a ocorrência do fato gerador da obrigação e determinada as especificidades da dívida – o crédito pode ser considerado constituído, após sua efetiva notificação.

Como explica Paulo de Barros Carvalho:

Definimos crédito tributário como o direito subjetivo de que é portador o sujeito ativo de uma obrigação tributária e que lhe permite exigir o objeto prestacional, representado por uma importância em dinheiro. (...). Nasce o crédito tributário no exato instante em que irrompe o laço obrigacional, isto é, ao acontecer, no espaço físico exterior em que se dão as condutas. (CARVALHO, 2011, p. 436).

Após sua concretização, cabe ao contribuinte pagar voluntariamente ou sofrer um procedimento especial de cobrança, via de regra, judicial pelo ente público responsável, considerando que o crédito é dotado de garantias e privilégios. Inicia-se, portanto, um processo em face do devedor, para o qual é requerida a inscrição em dívida ativa do montante.

#### **4 INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA**

Conforme o art. 21 do Decreto-Lei 70.235/72, não sendo satisfeita nem impugnada a exigência, a autoridade preparadora declarará a revelia, continuando o processo no órgão preparador, pelo prazo de trinta dias, para cobrança amistosa. Por meio do procedimento administrativo fiscal (PAF) o órgão de origem averigua que o crédito não foi pago na data prevista e não decai sobre ele nenhuma condição suspensiva.

No caso de inadimplemento do crédito tributário, o instrumento jurídico que se vale o sujeito ativo para cobrá-lo, em regra, é a ação de Execução Fiscal. O título executivo que amparará esta ação é obtido pela inscrição em dívida ativa do crédito e gozará, por expressa disposição legal (art. 204 do CTN), de presunção relativa de certeza e liquidez, e terá efeito de prova pré-constituída.

A inscrição se dará em um termo, o termo de inscrição em dívida ativa, regularizado pela autoridade competente, no qual devem constar os elementos identificadores da dívida,

bem como do sujeito. Este documento deverá abarcar, essencialmente, os subsídios que comprovam ter havido controle prévio de legalidade e que reproduzam, para o cidadão, todos os dados fáticos e legais que o levaram à condição de devedor da Fazenda Pública.

Ato consecutivo, lavrar-se-á o mencionado termo em livro próprio, colhendo-se a respectiva certidão de dívida ativa que, em conformidade com o artigo 784, IX, do CPC/2015, servirá como título executivo extrajudicial e será destinada a embasar a execução judicial ou outra forma de cobrança extrajudicial. Conforme o art.2º, §5º da Lei 6.830/80, o termo conterá:

Art. 2º [...]

§ 5º - O Termo de Inscrição de Dívida Ativa deverá conter:

- I - o nome do devedor, dos co-responsáveis e, sempre que conhecido, o domicílio ou residência de um e de outros;
- II - o valor originário da dívida, bem como o termo inicial e a forma de calcular os juros de mora e demais encargos previstos em lei ou contrato;
- III - a origem, a natureza e o fundamento legal ou contratual da dívida;
- IV - a indicação, se for o caso, de estar a dívida sujeita à atualização monetária, bem como o respectivo fundamento legal e o termo inicial para o cálculo;
- V - a data e o número da inscrição, no Registro de Dívida Ativa; e
- VI - o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida. (BRASIL, 1980)

Até decisão de primeira instância, entendida pela doutrina como aquela prolatada em sede de embargos à execução ou mesmo de exceção de pré-executividade, a CDA poderá ser emendada ou substituída, assegurada ao executado a devolução do prazo para embargos, como apregoado pelo §8º do art. 2º da LEF.

Em suma, pode-se dizer que a inscrição tem como efeitos: a inclusão da dívida inscrita em um cadastro de créditos a serem recebidos pela Fazenda Pública; a possibilidade dada ao Poder Público de exercer o controle de legalidade de todos os procedimentos administrativos realizados previamente ao momento da inscrição; a presunção de certeza e liquidez; e a possibilidade de utilização de medidas coercitivas extrajudiciais.

Ademais, possibilita que terceiros interessados possam consultar a condição de devedores com débito em face do Fisco; torna litigioso o patrimônio do devedor e de eventuais corresponsáveis, sendo suscetível de ser objeto de fraude à execução; e, por fim, culmina na formação de título executivo extrajudicial, como já referido (MOURA, 2015).

Para Paulo de Barros Carvalho:

A inscrição em dívida ativa tem por escopo a constituição unilateral do título executivo que servirá de base para a cobrança judicial dos créditos não pagos à Fazenda Pública. Disso resulta que a certidão de dívida ativa é o único dos títulos extrajudiciais em que não há necessidade da assinatura do devedor, existindo a partir de ato unilateral do credor (CARVALHO, 2011, p. 676).

Neste mesmo sentido, escreve Arthur Moura:

Inscrever em DA determinado valor concede ao crédito alguns atributos muito particulares, sendo a certeza e a liquidez os mais conhecidos, conforme já prescreve o art. 204 do CTN e o art. 3º da LEF. A exigibilidade do crédito fica condicionada a ausência de causas que lhe sejam impeditivas (como elencadas pelo CTN, art.151, muitas delas também aplicáveis, por força de normas semelhantes, aos créditos não tributários (MOURA, 2015, p. 47).

Podem ser inscritas em dívida ativa as dívidas de natureza tributária e não-tributária, cuja titularidade do crédito seja dos entes públicos, consoante disposto no art. 39 da Lei 4.320/64, ou débitos de natureza não tributária, que não sejam de titularidade do ente, mas por disposição legal deva inscrevê-lo, como é o caso do FGTS de responsabilidade da Fazenda Nacional.

A inscrição, além da previsão legal, depende que o crédito seja exigível, certo e líquido. Desta forma, cabe às Procuradorias da Fazenda Pública, antes de providenciar o ato de inscrição, exercer controle de legalidade de todos aqueles elementos, constatando não haver irregularidade que venha a macular a CDA, e, posteriormente, dar causa a nulidade da execução fiscal.

## **5 FORMAS DE COBRANÇA DE CRÉDITOS PÚBLICOS: JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL**

Como exposto, o Estado não se mantém sem receita e sua fonte primordial é a tributação, que, por sua vez, é composta por um sistema complexo arquitetado sobre várias premissas de base. Quando definidos quais os tributos, suas leis de instituição, bases de cálculo, alíquotas, fatos geradores e a capacidade contributiva do contribuinte, é imperativo arquitetar técnicas para que este honre suas obrigações tributárias.

Na hipótese de não pagamento voluntário por parte do devedor, faz-se mister estabelecer instrumentos que os sujeitem a adimplir os títulos de dívida, ainda que contra sua vontade. O Estado, neste viés, detém diferentes formas de coagir o cidadão a pagar suas dívidas públicas, podendo fazê-lo de forma judicial ou extrajudicial.

No que tange os meios judiciais, pode-se afirmar que estes estão conglomerados na execução fiscal, regida pela Lei 6.830/80 (LEF). Já as formas extrajudiciais podem ser entendidas como procedimentos indiretos que recusam ao contribuinte alguns serviços, facilidades ou conveniências, na hipótese de ele não estar “em dia” com suas obrigações com o Fisco.



Como exemplo da segunda, pode-se citar a Certidão Negativa de Débitos, exigida no caso de participação de empresa em uma licitação. Caso seus débitos não estiverem quitados com a Fazenda, ela não poderá concorrer. Além disso, incentivos fiscais para que as empresas se fixem em área privilegiada, ou fabriquem bens a serem adquiridos por empresas estatais, podem se sujeitar à regularidade tributária.

O protesto da CDA, apesar de ser compreendido somente como prova de inadimplência, para posterior cobrança, tornou-se com o passar do tempo e das relações interindividuais e da coletividade da sociedade, verdadeira ferramenta de cobrança, sendo essa eficiente e barata, se tornando preferível seu uso prioritário, tendo em vista os princípios constitucionais que esta atende.

Como é cediço, o Judiciário brasileiro enfrenta uma grave crise no que se refere a sua agilidade em resguardar o direito dos cidadãos e prestar sua atividade judicante. Tal morosidade pode ser vista de forma mais evidenciada no processo de execução, que se arrastam por um longo período no tempo.

Isso é o que demonstra as estatísticas produzidas anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça no “Sumário Executivo – Justiça em Números”:

A cada ano, a publicação do Relatório Justiça em Números destaca o impacto negativo gerado pela fase de execução nos dados de litigiosidade do Poder Judiciário brasileiro, que acumula alto volume processual e alta taxa de congestionamento. Esse volume dificulta a efetivação da tutela jurisdicional. (...)

Para ilustrar, o Poder Judiciário contava com um acervo de 80 milhões de processos pendentes de baixa no final do ano de 2016, sendo que mais da metade desses processos (51,1%) se referia à fase de execução. (...)

**A maior parte dos processos de execução é composta pelas execuções fiscais, que representam 75% do estoque. Esses processos são os principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, tendo em vista que representam aproximadamente 38% do total de casos pendentes, apresentando congestionamento de 91% em 2016 - a maior taxa entre os tipos de processos constantes desse Relatório.**

A taxa de congestionamento na fase de execução é maior em quase todos os tribunais, com destaque para o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com taxa de 66% de congestionamento na fase de conhecimento e 94% na execução; para o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (SP), com taxa de 40% no conhecimento e 91% na execução; e para o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com 62% de congestionamento no conhecimento e 95% na execução. (CNJ, 2017, p. 109, grifo nosso)

Neste mesmo trilhar, em 2010 o IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, conjuntamente com o CNJ, fez o trabalho denominado: “Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal” contendo informações relevantes acerca da ineficiência do processo em discussão:

O processamento da execução fiscal é um ritual ao qual poucas ações sobrevivem. Apenas três quintos dos processos de execução fiscal vencem a etapa de citação (sendo que em 36,9% dos casos não há citação válida, e em 43,5% o

devedor não é encontrado). Destes, a penhora de bens ocorre em apenas um quarto dos casos (ou seja, 15% do total), mas somente uma sexta parte das penhoras resulta em leilão. Contudo, dos 2,6% do total de processos que chega a leilão, em apenas 0,2% o resultado satisfaz o crédito. A adjudicação extingue a ação em 0,3% dos casos. A defesa é pouco utilizada e é baixo seu acolhimento: a objeção de preexecutividade ocorre em 4,4% dos casos e os embargos à execução em 6,4%, sendo seu índice de acolhimento, respectivamente, de 7,4% e 20,2%. Observe-se que, do total de processos da amostra deste estudo, a procedência destes mecanismos de defesa foi reconhecida em apenas 1,3% dos casos (IPEA, 2011, p. 33).

É manifesto que no sistema processual se enfrenta grave problemática relacionada a extensão temporal dos processos em tramitação, sendo uníssona a percepção de que ele é excessivo. Esta circunstância induziu à inserção na nossa Lei Maior de dispositivo que criou o direito fundamental da “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, expresso em seu art. 5º, LXXVIII.

Acrescente-se a este fato a verificação de que, com o passar do tempo, a demanda de proteção de direitos no Judiciário aumenta exponencialmente, com conseqüente crescimento da entrada de processos neste. O quadro atual, a despeito das providências compostas por distintas ações como as do CNJ, recomendando a criação de novos tribunais, novas varas, e o fomento do emprego de novas Tecnologias de Informação e Comunicação, tende a se manter em nível crítico.

Por conseguinte, os itens supramencionados demonstram a inadequação evidente da atual metodologia de resgate de créditos públicos, que observam o procedimento regulado pela Lei n. 6.830 de 1980, lei prévia à promulgação da CF/88. O protesto de CDA consegue ser observado como uma realização do princípio da eficiência do Estado, haja vista o panorama existente, servindo tal fato para comprovar a pertinência de estudos atinentes a esta situação.

## **6 LEGALIDADE DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CDA**

O protesto cambial pode ser definido como ato ou instrumento público feito por notário ou tabelião, para fazer constar a negativa ou repulsa, pela qual o sacado recusa aceitar a mesma letra, ou a deixa de pagar no mesmo vencimento (LISBOA, 2018).

Por sua vez, pode-se acrescentar que o protesto, para os efeitos cambiais, é a formalidade extrajudicial, mas solene, destinada a servir de prova da apresentação da letra de câmbio, no tempo devido, para o aceite ou para o pagamento, não tendo o portador, apesar de sua diligência, obtido este ou aquele. Com o mesmo objetivo, serve ainda de prova da falência do aceitante (MENDONÇA, 1938).

Como ato probante ele demonstra a inércia do devedor, servindo como um meio de prova; dotado de coerção, ele tenciona conseguir a efetivação do pagamento mediante a ameaça de falência do devedor, por exemplo. É da mesma forma, ato constitutivo por constituir em mora o aceitante; público, por comunicar terceiros e ser produzido em cartório; tornando também exigível o exercício do direito de regresso em face dos coobrigados.

Na hipótese do título não ser pago na data de seu vencimento, o credor deverá protestá-lo por ausência de pagamento, fazendo-o no prazo de dois dias úteis, quando o título possuir vencimento e dia certo, em conformidade com o art. 44 da Lei 9.492/97. Protestado o título, o devedor será comunicado, podendo o protestante ajuizar ação de execução se o adimplemento não seja realizado.

Sob essa ótica, o protesto cambial tem por finalidade primordial a demonstração do inadimplemento de obrigações presentes em documentos e títulos de dívida, e por finalidade subsidiária, o combate à inadimplência por meio de coerção moral do devedor, colaborando, por consequência, para o avanço do mercado de crédito e o natural desenvolvimento econômico (LOUREIRO, 2014).

Em função disso, aumenta a cada dia a quantidade de credores que se aproveitam dos serviços de tabelionato de protesto, obtendo estes, acentuado grau de recuperação de seus créditos ao ampararem-se dessa ferramenta no cotidiano (CAVALCANTE, 2017).

Nesta senda, ao observar a eficiência do protesto extrajudicial em detrimento da ineficácia da utilização da via judicial, o Estado passou a dele se empregar no processo de resgate de seus créditos de baixo valor originados de obrigação tributária, entregando para tanto, suas CDA's ao Tabelionato de Protesto de Títulos (PGFN, 2017).

Todavia, a Lei de Protesto (Lei 9.492/97), até o ano de 2012, não mencionava expressamente a CDA como um título protestável, apenas mencionando a possibilidade de protesto de títulos e outros documentos da dívida, motivo pelo qual existia grande controvérsia sobre sua possibilidade. Os oponentes desse meio de cobrança afirmavam a ilegalidade e abuso de poder dos órgãos arrecadadores.

Até mesmo o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendia pela carência de interesse jurídico por parte da Fazenda Pública em implementar o protesto de CDA's, haja vista ser um título executivo, e, por decorrência lógica, ser admissível o imediato ajuizamento de execução fiscal (CAVALCANTE, 2017).

Posteriormente, a arguição de carência de previsão legislativa tornou-se prejudicada com a promulgação da Lei n.º 12.767/2012, que acresceu ao art. 1.º da Lei 9.492/97, o parágrafo único, que estabelece que:

Art. 1.º 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 (BRASIL, 2012).

Destarte, a Certidão de Dívida Ativa passou a ter status de título protestável, e, sopesando a inovação da lei, o STJ transmudou seu entendimento reconhecendo a possibilidade de a certidão ser levada a protesto no Tabelionato. Por esse motivo, o protesto de CDA vem gradualmente se tornando palpável na atividade financeira do Estado: sob o embasamento da economicidade, eficiência administrativa e responsabilidade na gestão fiscal, o Estado tem se utilizado, de forma constante, do caminho extrajudicial com o fito de afiançar uma máxima arrecadação de seus créditos. Desempenho esse que tem incitado grande perturbação entre os seus oponentes.

Somente no âmbito da União, o índice de recuperação em comparação com as demais formas diretas de cobrança tributária, desde março de 2013 até outubro de 2015, alcançou o patamar de 19,2%, que representa 167.219 inscrições com valor consolidado de R\$ 728.260.828,54 (PGFN, 2017). Desta maneira, constata-se a efetividade e necessidade da utilização deste instrumento.

Sem desconsiderar o entendimento do contribuinte frente ao poder de império do Estado, nota-se que o uso do protesto extrajudicial da CDA como ferramenta alternativa de cobrança dos créditos públicos de menor valor tem acarretado implicações muito positivas, sob a ótica econômica, para a Fazenda Pública o que, a médio e longo prazo, poderá simbolizar expressivos avanços na execução dos serviços públicos fundamentais para o povo, como saúde e educação.

## **7 O PROTESTO DE CDA NO CAMPO DOUTRINÁRIO**

Diversos são os posicionamentos doutrinários acerca da utilização do protesto Extrajudicial da CDA, seja no sentido da possibilidade, seja pela impossibilidade de sua utilização.

Os que defendem o não uso desse instrumento asseveram que: a forma exclusiva de cobrança de títulos públicos é a judicial, por ser essa a forma prescrita em lei; como a CDA é título executivo e goza das presunções de certeza, liquidez e exigibilidade, não há interesse jurídico em atribuir ao título virtudes que ele já tem, podendo o Poder Público com ele, ajuizar desde logo a execução fiscal.

Ademais, defendem que o protesto é adstrito aos títulos cambiais, ferindo-se o princípio da finalidade dos atos públicos quando feito para cobrança; que quando ele atinge o crédito do devedor fere o princípio constitucional da livre iniciativa; fere também o princípio da proporcionalidade, mormente pelo fato de o Estado possuir várias prerrogativas para constituir e cobrar seu crédito, indisponíveis ao contribuinte.

Argumentam, ainda, que o protesto inflige o princípio da liberdade, já que limita o livre exercício de empresa; constitui-se em ingerência política, configurando abuso de poder e abuso de direito, acarretado pela ampla publicidade atribuída ao inadimplemento, caracterizando constrangimento excessivo ao cidadão.

Percebe-se em Hugo de Brito Machado (2018) a oposição mais forte ao protesto das CDAs que, ao lado de afirmar a sua desnecessidade para a execução fiscal, critica a inventividade arrecadadora dos agentes do Fisco, assim ponderando a matéria:

A cada dia está mais fortalecida nossa convicção de que o Estado é quem mais desrespeita o Direito nas relações tributárias. O Estado legislador viola frequentemente a Constituição elaborando leis que a contrariam. O Estado juiz não raras vezes viola a Constituição negando a proteção jurisdicional com a extinção de processos sem julgamento de mérito, por apego ao formalismo processual, como se o processo não fosse simples instrumento destinado à realização do Direito material, além de ser extremamente generoso no acolhimento das pretensões da Fazenda quanto ao mérito das questões tributárias. E o Estado administração quer sempre arrecadar mais e mais, sem a mínima preocupação com os limites que o Direito estabelecer, e busca sempre fórmulas para compelir o contribuinte ao pagamento de tributos, sejam devidos ou não, sendo notável a capacidade criativa de seus agentes, que amesquinham o Direito em detrimento do cidadão, esquecidos de que autoridade são apenas alguns e só durante algum tempo, enquanto cidadãos somos todos nós durante toda a vida.

[...] a ideia de protestar Certidões de Dívida Ativa da Fazenda Nacional é realmente mais uma dessas “ideias brilhantes” postas a serviço do arbítrio. É um notável exemplo do uso artificioso ou distorcido de instrumentos jurídicos para a violação do Direito. Com a Portaria nº 321, de 6 de abril de 2006, o Procurador Geral da Fazenda Nacional, invocando o artigo 1º. da lei 9.492/97 [...] O protesto de Certidão de Dívida Ativa no caso consubstancia um evidente abuso porque absolutamente desnecessário para a propositura da execução fiscal. [...] Para demonstrar nossa tese começaremos examinando o conceito e a finalidade do protesto, para em seguida examinar o seu descabimento em se tratando de certidões de dívida ativa, e finalmente examinaremos a utilidade que pode ter a citada portaria na luta contra o arbítrio estatal (MACHADO, 2018).

Argumentos distintos são elencados por Milton Carmo Assis Júnior (2013). Este autor afirma que a Lei n. 12.767 de 2012 está eivada de inconstitucionalidade por ter inserido sanção política como meio coercitivo ao pagamento de tributos:

Isso porque a pessoa sujeita ao protesto de títulos sofre severas restrições no âmbito das relações privadas, como na dificuldade de aquisição de produtos e insumos e de financiamento nas instituições privadas. Impor esse tipo de restrição como forma de coação para pagamento de tributos representa verdadeiro desvio de finalidade da

atividade administrativa.[...] por meio de ADI's e Súmulas o STF tem rechaçado o uso de sanções políticas como meio coercitivo para cobrar tributos (ASSIS JR., 2013)

Articula, ademais, que o instrumento ataca os princípios da livre iniciativa da atividade econômica, da razoabilidade e de proporcionalidade que toda atividade administrativa deve obedecer; impede, da mesma maneira, o devido processo legal, impossibilitando a ampla defesa e o contraditório.

Nesta mesma senda, mas com ênfase na violação ao devido processo legal e razoabilidade, explica Kiyoshi Harada (2017):

“É claro que o propósito não é o de denegrir o contribuinte, mas o de coagir para agilizar a cobrança do crédito tributário formalizado na certidão, sem observância do contraditório e da ampla defesa que, fatalmente, seria exercitado pelo contribuinte, caso a Fazenda seguisse o ritual da lei. A verdade é que, sem observância do devido processo legal, o contribuinte pode ficar com a imagem denegrada, sem justa causa. Basta verificar a estatística de execuções fiscais julgadas improcedentes. Certamente, existem outras formas de agilizar e tornar eficiente a administração tributária do Estado, sem espezinhar os direitos e garantias dos contribuintes que pairam acima do poder político do Estado, porque resultantes da soberania popular (parágrafo único do art. 1º da CF). E mais, se a certidão de dívida ativa pode ser protestada como se cambial fosse, porque munida de eficácia executiva, a decisão judicial transitada em julgado contra a Fazenda, que também é munida de eficácia executiva, pode ser protestada dispensando-se a formalidade do precatório judicial, conhecido como moeda podre, porque o governante só paga quando e como quiser, sem que nada lhe aconteça, por falha das instituições políticas e jurídicas (HARADA, 2017).

É cediço que a utilização do instrumento jurídico em questão, como meio de cobrança, é uma inovação a sistemática utilizada, entretanto, não se deve esquecer que o adimplemento da obrigação representada no título tem sido sempre o fim a ser alcançado.

Por outro lado, os que defendem o seu emprego utilizam os seguintes argumentos: o protesto decorre do princípio constitucional da eficiência, representando uma melhor relação custo-benefício para o Estado, sendo de interesse público seu uso. Além disso, há previsão no artigo 1º da Lei n. 9.492/97, alterado pela Lei n. 12.767/12 e a sua utilidade não é demonstrar a certeza e liquidez da obrigação, e sim o efeito indireto advindo, que é o recebimento da dívida.

Pode-se afirmar ainda que a opção pelo protesto ou execução é uma discricionariedade do administrador, sendo aquele menos oneroso, livre de encargos, custas e honorários; que antes do protesto ser realizado, existe a possibilidade de discussão administrativa ou judicial da dívida.

No que tange a afirmação de que se constitui em restrição política, nota-se que não se configura quando o protesto é usado por contribuintes, não devendo ser, portando, no caso do

Estado. A mesma linha de pensamento pode ser utilizada para a proporcionalidade: se é menos onerosa a Execução, deveria ser sempre esta a elegida, também pelos cidadãos, o que notadamente não se constata.

Isso é o defendido pelo juiz federal Márcio André Lopes Cavalcante (2017), para quem é incoerente a não utilização de um meio mais eficaz, utilizado, inclusive, pelos particulares. Para ele, esse fato seria contrário ao princípio da supremacia do interesse público, tendo em vista que a seu emprego se trata de uma necessidade social, uma vez que a arrecadação se volta para programas e políticas públicas que atendem ao cidadão.

Em segundo lugar traz-se o argumento do conhecido autor Sílvio Venosa (2005) enfatizando que a função consuetudinária do protesto, da época dos títulos cambiais, foi há muito superada e hodiernamente ele não mais apresenta aquele sentido social, jurídico e histórico da sua criação. Constitui-se atualmente, sobretudo em mais uma tentativa extrajudicial atentada pelo credor em prol do pagamento da dívida não paga.

Trata-se de uma motivação para que o devedor, ao ver divulgada sua situação de descumprimento com sua obrigação assumida e a ameaça a seu crédito, se veja impelido à regularização em face do credor.

Análogo posicionamento é o adotado por Mário Alberto Brandão, inclusive sob o argumento de que a execução fiscal causa um constrangimento bem maior ao devedor do que o protesto, avaliando que não se pode falar que o protesto importa em coação e constrangimento:

Trata-se de um procedimento previsto em lei como o é a execução, inclusive a fiscal. Se os provocasse, as execuções – civil e fiscal – causariam muito maior coação e constrangimento porque têm mais e maior força cogente: o intimado da indicação do título para ser protestado pode simplesmente não acatar a intimação, deixando de pagá-lo, e o procedimento acaba na lavratura do protesto; já o devedor, na execução, citado para pagar em 24 horas – e a citação é um ato com muito mais força que a intimação de protesto – tem que se defender através de advogado ou fica revel, e, de qualquer modo, a execução prossegue com a penhora – a defesa só pode ser apresentada por embargos após a penhora – que, se julgada subsistente, importa na perda dos bens penhorados que vão à licitação pública (BRANDÃO, 2018).

Com efeito, percebe-se que no campo doutrinário é indubitável a existência de grande controvérsia em relação ao tema, não sendo função deste artigo levantar quem ou quantos se alinham em cada lado das duas posições analisadas. Apenas se mostrou um rol de obras e autores suficiente para abarcar os diferentes argumentos de um lado e de outro.

## 8 CONSTITUCIONALIDADE DO PROTESTO DA CDA

Existe ainda, na doutrina, grande celeuma sobre o tema da legalidade do protesto extrajudicial e o embate possivelmente perdurará por algum tempo. Por outro lado, do ponto de vista jurisprudencial, o conflito durou por algum tempo, existindo várias decisões distintas nos tribunais locais, mas logo foi levado à Corte Suprema.

Como já registrado, um dos argumentos basilares das críticas ao protesto era a inexistência de previsão expressa em lei. No entanto, com o advento da Lei n. 12.767/12, esta linha de impugnação perdeu seu sentido, pois foi exatamente este o objetivo da mudança que colocou o parágrafo único no artigo 1º. a Lei n. 9.492/97. Passaram então, os infatigáveis defensores da impossibilidade do protesto a abraçar a causa da inconstitucionalidade da Lei alteradora.

Sob esse viés, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) ajuizou no Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei n. 12.767/12, trazendo entre outras razões, vício formal na sua origem e falta de justificativa ética, já que para a Confederação se tratava apenas de uma maneira de pressionar o devedor ao pagamento.

Sustentou a impetrante que o protesto de CDA não apresentaria qualquer pertinência com o instituto da atividade notarial do protesto, funcionando unicamente como meio coativo de cobrança da dívida tributária, procedimento esse que revelaria verdadeira sanção política.

Em 03 de novembro de 2016, o STF iniciou o julgamento da ADI 5135. Na oportunidade, o ministro Luís Roberto Barroso, relator da ação, votou pela improcedência da ação, oferecendo sólidos argumentos no sentido de que o protesto realizado pela Fazenda Pública visa genuinamente promover a cobrança extrajudicial de CDAs e agilizar a cobrança de créditos tributários, ponderando o protesto como um mecanismo constitucional legítimo de cobrança.

Assim, em momento algum afrontaria a Constituição Federal e tampouco figuraria como uma forma de sanção política, não limitando de maneira desproporcional os direitos fundamentais garantidos aos contribuintes.

O ministro Barroso acrescentou que o protesto não impede o funcionamento de uma empresa e que a possibilidade de a Fazenda Pública realizar a cobrança judicial, não importa em impedimento à cobrança extrajudicial. O relator apontou que a diminuição do número de cobranças judiciais deve integrar um esforço de desjudicialização das execuções fiscais, pois, segundo levantamento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cerca de 40% das ações em tramitação no País são dessa categoria.

Ressalta-se o apontamento de que a cobrança extrajudicial da CDA não viola em momento algum o devido processo legal, pois, segundo muito bem pontuado pelo ministro



Luís Roberto Barroso, "o fato de haver o protesto não impede o devedor, o contribuinte, de questionar judicialmente a dívida ou a legitimidade do próprio protesto".

Nesta senda, incontestável é a dedução de que a cobrança extrajudicial da CDA, por meio do protesto, é um modo menos agressivo aos direitos do contribuinte quando comparada a uma execução fiscal, na medida em que esta última consente com a penhora dos bens do devedor até o limite da dívida.

Em relação a publicidade decorrente do protesto, salienta-se o apregoado pelo artigo 198, § 3º do CTN, o qual prescreve que não é vedada a divulgação de informações relativas a: representações fiscais para fins penais; e inscrições na Dívida Ativa da Fazenda Pública. Por conseguinte, mesmo antes do registro do protesto da CDA em cartório, a divulgação de informações referentes a inscrição na dívida ativa já podia ser realizada, não dilatando o protesto essa publicidade.

Nesse panorama, quer sob o aspecto material, quer sob o aspecto formal, juridicamente acertado foi o entendimento exposto pelo relator, se sagrando vitoriosa sua cognição na sessão de 9 de novembro de 2016, após seu voto ser acompanhado pelos ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Dias Toffoli, Celso de Mello e Cármen Lúcia.

Segue abaixo a ementa da decisão na íntegra:

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, 2018. ADI 5135, Rel: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJ: 09/11/2016) (BRASIL, 2016).

Sob esse prisma, no acórdão foi decidido que para a sanção política se configurar é imperativa a existência de três requisitos: a inviabilidade da atividade econômica; a afastabilidade de apreciação pelo Poder Judiciário; e a desproporcionalidade na utilização do instrumento. Ademais, que no que se refere ao princípio de conservação da empresa, é necessário ter em mente que: ele não tem assento constitucional; e não pode servir de escudo para a inadimplência tributária ou instrumento para criar embaraços à cobrança do crédito público.

Pelo exposto, percebe-se que a decisão da Suprema Corte está em consonância com a crescente tentativa do Poder Legislativo de modernizar e tornar mais efetivo e mais módico o processo executivo do ordenamento jurídico brasileiro, especificamente, neste caso, para cobrança tributária.

Tanto o Supremo Tribunal Federal, quanto o Superior Tribunal de Justiça, vem se preocupando com o aprimoramento de instrumentos que visam aprimorar a efetividade da prestação jurisdicional, o que aponta para um movimento de reforço da colocação do credor no processo, sobretudo da Fazenda Pública como ente credor.

## **9 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como já explicitado, a existência do Estado tem por escopo basilar a garantia do bem estar da coletividade, no entanto, na relação jurídica entre os particulares e os entes federados devem ser desempenhadas algumas obrigações com o fito de que haja condições financeiras para viabilizar o oferecimento de serviços de qualidade.

Misteres como saúde, lazer, cultura e educação dependem da principal receita que o poder público detém: a arrecadação de receitas tributárias. Faz-se cogente compreender que não obstante a situação política vivida, a arrecadação é de grande importância, sendo imprescindível para o oferecimento futuro de serviços públicos de qualidade, ou ao menos que nos seja oferecido as mínimas condições de afiançar nossos direitos.

Os princípios que guiam as atividades estatais, tais como o da eficiência, da responsabilidade na gestão fiscal e da economicidade demandam mais arrecadação e o mínimo de gastos possíveis para os cofres públicos.

Na realidade, todavia, é extensa a lista de contribuintes (pessoas físicas e jurídicas) devedores em relação a suas responsabilidades tributárias perante todos os entes políticos. Passa a existir, em virtude disso, a inevitabilidade de se procurar meios alternativos de cobrança, além das formas judiciais habituais que se mostram, na maioria das vezes ineficazes e lentas.

É Neste trilhar que o Poder Legislativo vem atuando de forma a criar novas possibilidades para a recuperação das dívidas públicas, optando pela possibilidade de protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa, expressamente prevista no parágrafo único do art.1º da Lei 9.942 de 1997, modificada pela promulgação da Lei 12.767 de 2012, de forma a possibilitar um meio mais ágil, simples e eficaz.

Apesar da antiga controvérsia acerca da constitucionalidade de tal mecanismo, a Jurisprudência pátria vem aparelhando-se com essa intenção. Atualmente, já se encontra pacificado, na ADI 3.135, o entendimento no Supremo Tribunal Federal pela sua constitucionalidade, uma vez que seu uso decorre de vários princípios fundamentais que merecem ser protegidos e estimulados.

Em síntese, princípios como a eficiência, que abarca questões como menores custos, maior objetividade, agilidade e menor burocracia, são, sem dúvidas, mais acatados no protesto que na execução. De fato, o elevado valor atrelado aos custos da execução torna-se inverossímil para as cobranças de baixo valor, as quais se extinguem pela decadência ou prescrição, ferindo o princípio da responsabilidade na gestão fiscal, estampando uma imagem de que é de bom alvitre a protelação do pagamento das dívidas públicas pelos contribuintes.

É notória a sobrecarga de demandas ajuizadas e pendentes no nosso Poder Judiciário, situação que só tende a piorar com o aumento dos conflitos interpessoais, juntamente com o aumento da população e da crise democrática vivenciada. Desta forma, a Administração tributária ao optar pela execução fiscal, regulada pela Lei 6.830 de 1980, se utiliza de um caminho mais lento, mais caro e na maioria das vezes ineficaz, não trazendo o resultado almejado.

Ergue-se, como solução a tal problemática, o protesto da CDA, que, previsto na legislação, vem se tornando um instrumento bastante utilizado nos dias atuais, por todos os seus benefícios já mencionados. O protesto não se restringe a títulos cambiais, tampouco é a garantia de que o credor receba o montante a que tem direito, contudo se trata de um modo de solenizar a dívida e inscrever o devedor em serviços de proteção ao crédito, com conseqüente restrição de atividades relacionadas à sua atividade econômica, até que haja seu pagamento ou extinção por outro meio.

Não obstante os oponentes desse meio de cobrança argumentarem abuso de direito por parte do órgão de arrecadação, nota-se que esses fundamentos são inconsistentes, se comparados com as estatísticas estudadas, bem como os princípios constitucionais relativos à matéria.

Em relação ao possível constrangimento ao contribuinte decorrente do protesto da CDA, sabe-se que a divulgação proporcionada pelo processo judicial de execução fiscal é análoga ou até superior. Além do mais, existem outros cadastros de devedores da dívida ativa que divulgam ainda mais o não pagamento dos tributos, como o CADIN – Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal.

Estudos de múltiplas fontes, inclusive da Procuradoria da Fazenda Nacional, vem demonstrando que, desde o começo da utilização do protesto com o intento de recuperar as dívidas ativas, o índice de adimplência por uso desse método superou expectativas de arrecadação. Esse resultado não pode ser encarado como uma surpresa, tendo em vista não só a rapidez do procedimento, mas também o receio criado pelo contribuinte em ficar negativado, o que acarreta grandes prejuízos pessoais.

Por conseguinte, percebe-se que independentemente da real causa dos ótimos resultados experimentados pelos entes públicos, o protesto de CDA é um ato previsto em lei, que está em consonância com o interesse público, e traz benesses para a sociedade como um todo. Deve, nesse sentido, ser mais estudada, incentivada e utilizada para que seus frutos garantam não só os direitos fundamentais prestacionais da Constituição Federal, mas também a dignidade da pessoa humana, fundamento da República.

**ABSTRACT**

This article approaches the possibility of using the extrajudicial protest of the Active Debt Certificate as an alternative mechanism for collecting tax credits, under the legal, doctrinal and jurisprudential aspects as well as the convenience for public administration and collectivity, as opposed to the usual use of tribute execution. Using the deductive and systematic method, it was hoped to bring to the discussion the different positions on the subject, also aggregating statistical data and results verified with the adoption of the new collection mechanism. The debate becomes essential, considering the background modified with the advent of Law no. 12.767 / 12 which expressly introduced a possibility of protest by CDA; and since it is efficient collection of its credits and of extreme importance for the State to have resources, without which it does not subsist. It is analyzed the role of opposing and favorable arguments, the development that the exchange rate protest has experienced since the time when it was only destined to the credit titles and the reflexes resulting from the interpretation of the laws by the High Courts in their judgments and by the jurists in the creation of doctrinal works. It is assumed that it is imperative for the State to have simpler, faster and more modest instruments than the judiciary way, and that legislation must be interpreted in the path that the protest is legal and needs to be recommended by public agencies charged with gathering public debt. This modification helps in reducing the overload of the Judiciary, in which executions constitute a great contingent in the collection of processes; and also the Administration, which would have a more modern collection technique; as well as society, because by correctly receiving from those who owe it, it would be possible to distribute the tax burden more uniformly.

**Keywords:** Non-judicial protest of CDA. Alternative collection instrument. Public administration. Tax credit.

## REFERÊNCIAS

ASSIS JR., Milton Carmo. **As sanções políticas como meio coercitivo de pagamento de tributos e o protesto da CDA.** *Rev. Tributária e de Finanças Públicas.* São Paulo, v.21, n. 110, 2013.

AQUINO, Italo de Souza. **Como Ler Artigos Científicos - da graduação ao doutorado.** João Pessoa: UFPB, 2010.

BRANDÃO, Mario Alberto. **Protesto da certidão da dívida ativa.** Disponível em: <[http://www.protestodetitulos.org.br/protesto\\_CDA.html](http://www.protestodetitulos.org.br/protesto_CDA.html)>. Acesso em: 15 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de novembro de 1988. Brasília, 05 nov. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 70.235, de 06 de março de 1972. Dispõe sobre o processo administrativo fiscal, e dá outras providências. Brasília, 06 mar. 1972. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em: 14 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, 17 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/14320.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.172, de 25 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Código Tributário Nacional.** Brasília, 25 nov. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, 22 set. 1980. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16830.htm)>. Acesso em: 17 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.492, de 10 de agosto de 1997. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Brasília, 10 ago. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9492.htm)>. Acesso em: 18 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a extinção das concessões de serviço público de energia elétrica e a prestação temporária do serviço e sobre a intervenção para adequação do serviço público de energia elétrica; altera as Leis nos 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 11.508, de 20 de julho de 2007, 11.484, de 31 de maio de 2007, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.492, de 10 de setembro de 1997, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 12.024, de 27 de agosto de 2009, e 10.833, de 29 de dezembro de 2003; e dá outras providências. Brasília, 27 dez. 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12767.htm)>. Acesso em: 18 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 18 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.135. Relator: Ministro Luis Roberto Barroso. Brasília, 09 de novembro de 2016. **Diário de Justiça**. Brasília, 09 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de direito constitucional tributário**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **A lei n.º 12.767/2012 prevê expressamente a possibilidade de protesto das certidões de dívida ativa (CDA)**. 2013. Disponível em: <<http://www.dizerodireito.com.br/2012/12/lei-127672012-preve-expressamente.html>>. Acesso em: 18 out. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2017: ano-base 2016**. Brasília: CNJ, 2017.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de Direito Comercial. Direito de Empresa**. vol 1. 11 ed. São Paulo: editora Saraiva, 2007.

DUARTE, Francisco Leite. **Direito Tributário: Teoria e Prática**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. v. 1.

FALQUETO, Jovelino. **O protesto da CDA: aspectos tributários, administrativos e empresariais**. Disponível em < [https://azslide.com/prof-orientador-orlando-celso-da-silva-neto-profa-coorientadora-ana-cristina-rod\\_5a4c9be61723ddbd1836ed2d.html](https://azslide.com/prof-orientador-orlando-celso-da-silva-neto-profa-coorientadora-ana-cristina-rod_5a4c9be61723ddbd1836ed2d.html)> . Acesso em: 22 out. 2017.



FARO, M.P.; MOREIRA, B.M. **O protesto de CDA como violação do princípio da preservação da empresa, 2015.** Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/o-protesto-de-cda-como-violacao-do-principio-da-preservacao-da-empresa>> Acesso em: 05 de out. 2017.

HARADA, Kiyoshi. **Confusão entre o Direito Público e o Direito Privado. Sobre o protesto de certidões de dívida ativa.** *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 854, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/7552/confusao-entre-o-direito-publico-e-o-direito-privado>>. Acesso em: 29 out. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **Custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

LISBOA, José da Silva, *apud* ARAÚJO, Pedro Nolasco de. **Em artigo a revista da OAB Goiás, ano XI, nº 30,** disponível em: < <http://www.oabgo.org.br/Revistas/30/materia3.htm> >. Acesso em 16 de fev. 2018.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática.** 5. ed. rev. atual. E ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário.** 32 ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

\_\_\_\_\_, Hugo de Brito. **Protesto de certidão de dívida ativa. Revista do Instituto dos Magistrados do Ceará.** Disponível em: <<http://www.idtl.com.br/artigos/148.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2017.

MENDONÇA, José Xavier Carvalho de. **Tratado de Direito Comercial Brasileiro.** 3ªed., Rio de Janeiro, 1938.

MOURA, Arthur. **Lei de Execução fiscal – comentada e anotada.** Salvador: JusPODIVM, 2015.

MOURA, Carina Diniz. SALGADO, Antonio Luiz Nunes. **O protesto extrajudicial de certidão de dívida ativa como Instrumento alternativo de cobrança dos créditos públicos.** *FAS@JUS*, v. 6, n. 1/2016.

PROCURADORIA GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **Protesto de CDAs possui taxa de recuperação de 19%.** Disponível em: < [http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias\\_carrossel/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19/](http://www.pgfn.fazenda.gov.br/noticias_carrossel/protesto-de-cdas-possui-taxa-de-recuperacao-de-19/)>. Acesso: 18 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Protesto de Certidão da Dívida Ativa da União - Como proceder? (s.d).** Disponível em: < <http://www.pgfn.fazenda.gov.br/divida-ativa-da-uniao/todos-os-servicos/informacoes-e-servicos-para-pessoa-juridica/protesto-de-certidao-da-divida-ativa-da-uniao/como-proceder>>. Acesso em: 14 out. 2017.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Contratos em Espécie*. 5 ed, São Paulo, Atlas, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2016.