

ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA - ESMA
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA - TJPB
UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA - UEPB
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PRÁTICAS JUDICIÁRIAS

Francisco Jonatas Fragoso Ferreira

A CORRELAÇÃO DO PROCESSO EXECUTIVO FISCAL COM O PROTESTO
EXTRAJUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA

Cajazeiras - PB
Maio/2014

Francisco Jonatas Fragoso Ferreira

A CORRELAÇÃO DO PROCESSO EXECUTIVO FISCAL COM O PROTESTO
EXTRAJUDICIAL DA DÍVIDA ATÍVA DA FAZENDA PÚBLICA

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Práticas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura (ESMA), convênio Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB) e Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), em cumprimento aos requisitos necessários para obtenção do título de especialista.

Orientadora: Prof. Me. Hugo Gomes Zaher.

Cajazeiras - PB
Maio/2014

É expressamente proibida 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 da dissertação.

F383c Ferreira, Francisco Jonatas Fragoso.

A correlação do processo executivo fiscal com o protesto extrajudicial da dívida ativa da fazenda pública [manuscrito] / Francisco Jonatas Fragoso Ferreira. - 2014.

35 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Prática Judiciária) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2014.

"Orientação: Prof. Me. Hugo Gomes Zaher, Departamento de Direito".

1. Estado. 2. Direito tributário. 3. Dívida ativa. I. Título.

21. ed. CDD 343.032

Francisco Jonatas Fragoso Ferreira

**A CORRELAÇÃO DO PROCESSO EXECUTIVO FISCAL COM O PROTESTO
EXTRAJUDICIAL DA DÍVIDA ATÍVA DA FAZENDA PÚBLICA**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Práticas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura (ESMA), convênio Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB) e Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), em cumprimento aos requisitos necessários para obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof. Ms. Hugo Gomes Naher

Banca Examinadora:

Data da aprovação: 10 de junho de 2014



Prof. Ms. Hugo Gomes Naher
Orientador



Prof. Dr. Jairo Bezerra da Silva
Examinador



Prof. Dr. Edivan Silva Nunes Junior
Examinador

Dedico a presente monografia a minha família: Glê, Tatá e Juninho, as bases da minha vida e fontes da minha felicidade. Aos meus pais, Emídio e Maria das Virgens, e todos os meus seis irmãos e irmãs, que me ajudaram na construção do meu caráter e me apoiaram em todos os momentos de necessidade, compartilhando também das minhas vitórias.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar sempre presente, iluminando meus caminhos e me guiando e dando forças através de todas as adversidades que aparecem no meu caminho.

A toda minha família que é o meu maior tesouro, que sempre me apoiou e incentivou para que as minhas conquistas fossem possíveis.

Ao meu orientador Prof. Me. Hugo Gomes Zaher, por ter se disposto a me ajudar e por toda a gentileza e atenção despendida para a realização do presente trabalho.

Enfim, aos meus colegas de trabalho da 5ª Vara, Francimário Furtado, Amauri Mendes, Adriana Pontes, Raissa Pereira, bem como ao meu grande amigo Airton Abrantes, os quais demonstram, constantemente, fidelidade e companheirismo.

“Senhor, dai-me serenidade para aceitar aquilo que não pode ser mudado, coragem para mudar aquilo que pode ser mudado e sabedoria para distinguir uma coisa da outra.”

Reinhold Niebhr

RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como finalidade precípua estabelecer um modelo comparativo dos meios de cobrança de dívidas fazendárias, especialmente entre Processo Executivo Fiscal e o Protesto Extrajudicial da Dívida Ativa. O estudo não é só prioritariamente baseado em uma ampla revisão bibliográfica, mas também, apoia-se na observação de dados empíricos colhidos através do exercício profissional na Comarca de Sousa, Estado da Paraíba. Portanto, a hipótese central é que estabelecendo um exame comparativo entre as duas formas de cobrança aqui descritas, em muitos casos, a cobrança extrajudicial (através do protesto), apresenta resultados infinitamente mais exitosos, justamente por conta das peculiaridades do seu trâmite; ao passo em que as chamadas cobrança judiciais (através das execuções fiscais), por suas próprias características processuais, bem como, por conta da morosidade dos processos, na maiorias das vezes termina por acarretar prejuízo ao erário e ao próprio demandante, pois, por vezes, ao término do processo, a soma de todos os custos processuais ultrapassam o total da dívida cobrada.

Palavras-Chave: Estado; Cobrança; Dívida Ativa; Extrajudicial; Protesto; Executivo; Fiscal.

.

ABSTRACT

This monographic work has as aim to establish a comparative model between two collection methods practiced by the State regarding debts collection, especially between the Tax Executive Procedure and the Extrajudicial Active Debt Collection. This study isn't mainly based in a wide literature review, but also supported on empirical data observation achieved by professional practice in Sousa District, Paraiba State. Therefore, our central thesis is that establishing a comparative exam between the two collection methods here described, in many cases the extrajudicial collection (through the protest), presents results infinitely more succeeded because of the peculiarities of its proceeding, whereas the so called judicial (through fiscal execution), by its own procedural characteristics, as well as the processes slowdown, in most of the times it ends by resulting injury to the treasury and to the accuser itself, since sometimes at the end of the process, the sum of all procedural costs exceed the charged debt total.

Key-words: State; Collection; Active Debt; Extrajudicial; Protest; Executive; Fiscal.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL	13
2.1 Histórico sobre a execução fiscal brasileira.....	13
2.2 Do procedimento de execução fiscal.....	15
3. A CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA COMO TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL	16
3.1.Do protesto extrajudicial	17
3.1.1. Do protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa	19
4. A CORRELAÇÃO ENTRE O PROCESSO EXECUTIVO FISCAL COM O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA E SUA POSSIBILIDADE	24
4.1. Os benefícios do protesto extrajudicial das certidões da dívida ativa	29
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem o condão de fazer um comparativo do processo executivo fiscal com o procedimento do protesto extrajudicial da Certidão da Dívida Ativa, acreditando ser este o meio aparentemente mais econômico para as Fazendas Públicas, bem como adequado para minimizar o inchaço das varas fazendárias competentes.

A escolha temática envolvendo o processo executivo fiscal com o protesto extrajudicial da dívida ativa da Fazenda Pública se deu porque, com a ação de execução fiscal, a Fazenda Pública tem gastos que por muitas vezes superam o crédito a receber e ainda enchem o judiciário com ações, corroborando para a inflação do número de processos, quando poderia ser feito em cartório, extrajudicialmente, através do protesto.

Dessa maneira, pretendemos discutir nesse ensaio monográfico a temática supracitada a partir dos seguintes prismas:

- a) Falar sobre o processo de execução fiscal, seu conceito, requisitos e forma de procedimento;
- b) Analisar o protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa, sua possibilidade e aplicabilidade;
- c) Analisar as leis que o autorizam e seus efeitos práticos;
- d) Saber o porquê de as fazendas não utilizarem esse procedimento, já que aparentemente se mostra mais econômico e viável.

O presente trabalho se ancora prioritariamente numa revisão bibliográfica acrescida da leitura de alguns processos que tramitam na Comarca de Sousa/Paraíba.

Optamos pelo uso de uma metodologia que integra aspectos empíricos, obtidos através de experiências do dia a dia forense, observando o aumento desenfreado do número de processos em tramitação na 5ª Vara Mista de Sousa (privativa da Fazenda Pública).

Utilizaremos também o método indutivo, analisando doutrinas, artigos, leis, entre outras fontes, a fim de consolidarmos um entendimento geral a partir de casos

particulares, suficientemente constatados, que nos levarão a conclusões mais amplas do que as premissas que serviram de base.

A meta principal do nosso trabalho é produzir um texto acadêmico que possa evidenciar os benefícios resultantes do procedimento acima citado, fazendo comparativos e demonstrações sobre o que acontece na prática dentro dos cartórios e como essa prática poderia auxiliar o Poder Público, seja a Fazenda Pública ou o próprio Poder Judiciário.

2. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE EXECUÇÃO FISCAL

2.1 - Histórico sobre a execução fiscal brasileira

Com o fim do absolutismo, o Estado passou a ser chamado de Estado de Poder, de forma que o detentor desse mesmo poder possuía ampla liberdade, sem qualquer submissão, defendendo, inclusive, interesse privado como se fosse de interesse público.

Em contraposição ao exercício desse poder, apareceu o Estado de Direito, submetendo todos à lei, sem distinguir governante e governado, ambos pautando suas condutas conforme os ditames legais com vistas à consecução do bem comum. Era a supremacia do poder legiferante delimitando o alcance e o modo de agir de governantes e governados.

Contrapondo-se a imensa liberdade do Poder Legislativo no Estado de Direito, surgiu o Estado Constitucional, reafirmando a necessidade de edificação de uma lei maior, destinada a diminuir a justaposição dos Poderes. Período constitucionalista.

Referindo-se ao constitucionalismo Uadi Lamêgo Bulos ressalta:

“Nos fins do século XVIII, o constitucionalismo tinha o objetivo de limitar o Poder despótico, mediante o estabelecimento de regimes constitucionais, no sentido de se consagrar, nas constituições, os limites do poder dos governantes, pelo reconhecimento dos postulados supremos da personalidade humana, consecutórios da igualdade, da fraternidade, da legalidade, da liberdade e da democracia. A necessidade de proteger, no plano constitucional positivo, os direitos fundamentais, como a liberdade de locomoção, a liberdade de manifestação do pensamento, a liberdade de imprensa, a liberdade de culto religioso, dentre inúmeras liberdades públicas, foi a justificativa para a deflagração do constitucionalismo. Desde os fins do século XVIII que a trajetória do constitucionalismo tem sido busca pela limitação de poder, aliado ao esforço de se estabelecer uma justificativa espiritual, moral, sociológica, política filosófica e jurídica para o exercício da autoridade”.

Apesar da evolução do Estado, com a preocupação em manter a estruturação nos moldes do Constitucionalismo, tal não ocorreu com a legislação, já que grande

parte da legislação anterior foi irregularmente recepcionada em razão do descompasso com os novos princípios constitucionais em vigor, fato esse pouco ou raramente contestado no campo doutrinário e jurisprudencial.

Na década de 30 foi editado o primeiro diploma normativo infraconstitucional, Decreto-Lei n. 960/38, com o objetivo de unificar o procedimento executivo até então praticado no país, respaldado pela Carta Magna de 1.934, sendo que a mesma, a exemplo da atual, conferia competência exclusiva à União.

Posteriormente, a Fazenda Pública insatisfeita com o processo de cobrança especial instalado, se contrapôs à concepção originária, buscando junto ao Congresso meios para propor alteração legislativa, no sentido de modificar o procedimento executivo fiscal de 1.938, objetivo conseguido com argumentos fundamentados na desobstrução do Poder Judiciário que vem sendo sobrecarregado por inúmeras ações de execução fiscal em andamento, onde, na verdade, buscavam a cobrança dos créditos de forma mais célere e eficaz.

Em 1973, com o advento da Lei n. 5.869 – Código de Processo Civil, o procedimento execução fazendária e entre particulares foi unificado, tendo o novo dispositivo legal possibilitado a todos que tivessem para cobrança de valores contra devedor solvente, pudessem exercê-lo por meio de rito próprio, a chamada execução por quantia certa contra devedor solvente.

Com a vigência do novo Código de Processo Civil ficou revogado totalmente o Decreto-Lei n. 960/38, posto que, o conteúdo de direito material existente naquele decreto fora revogado pelo CTN - Código Tributário Nacional, tendo o Código de Processo Civil em vigor revogado as normas adjetivas dispostas no Decreto-Lei de 1938.

Por fim, com a insatisfação dos governantes, no tocante ao rito de cobrança da dívida pela Fazenda Pública, foi que elaboraram um projeto prevendo um procedimento autônomo, destacando a cobrança especial do Estado em detrimento do particular.

Era o surgimento da Lei 6.830/80, atual diploma legal que regular o processo executivo fiscal, a qual retirou o processo executivo fiscal do âmbito do Código de Processo Civil, visando acelerar a cobrança dos créditos públicos por meio de norma especial.

Ressalte-se que o legislador, consciente da qualidade normativa do estatuto processual editado em 1973(CPC), incluiu, no caput do art. 1º, da Lei 6.830/80, a aplicação subsidiária deste no procedimento executório especial.

2.2 Do procedimento de execução fiscal

Quando concluído o procedimento administrativo fiscal pelos órgãos fazendários, após a devida apuração do crédito acerca da liquidez e certeza do título, e permanecendo o débito inadimplido, será ele inscrito na Dívida Ativa, momento em que se dar início ao processo de execução.

Conforme lição de Fernando Dalvi e Luciano Dalvi, a “Ação de Execução Fiscal é a ação proposta pela Fazenda pública para forçar o contribuinte a pagar o tributo devido”. Concluem estes doutrinadores que a ação deve estar lastreada da respectiva certidão de dívida ativa.

Portanto, a certidão que materializa a obrigação existente entre as partes, conforme previsto em lei, e que venha a configurar título executivo só será providenciada após a inscrição na Dívida Ativa, sendo que tal documento deverá atender aos requisitos constantes no art. 202, do CTN, bem como aqueles previstos no art. 2º, § 5º da Lei nº 6.830/80.

Preleciona o tributarista Aliomar Baleeiro (1974. p. 559) que: *“a inscrição e a extração da certidão de dívida ativa não de ser feitas com o severo rigor formal”*.

Nessa mesma esteira entende Herta Rani Teles (2011, p. 147-181) que: *“extraída a certidão da dívida ativa, tem-se início o processo de execução judicial, o qual devesse seguir o rito da Lei n.6.830/80 e, subsidiariamente, o do Código de Processo Civil.”*

Portanto, a execução fiscal é o meio pelo qual se busca o cumprimento da obrigação de forma forçada, no caso em que o contribuinte se encontre inadimplente com suas obrigações.

Diante disso, se destacam as lições de Alexandre Câmara (2009, p.321) que

distingue o objetivo da execução como instrumento utilizado, senão vejamos:

“Como todos os demais procedimentos executivos, esse rito se divide em três fases: postulatória, instrutória e satisfativa. A primeira fase é formada pelo ajuizamento da demanda e pela citação, ato de angularização da relação processual (sendo possível que, nesta fase, se realize um arresto). A segunda, pela penhora e demais atos preparatórios para o pagamento. A fase satisfativa é formada pelo pagamento ao demandante, que pode se dar de várias formas”.

É indubitável que a finalidade básica da execução é a satisfação do crédito exequendo, sendo que a expropriação dos bens que compõe o patrimônio do executado se dá na fase satisfativa, na qual se apresenta os instrumentos de expropriação dos bens do devedor (executado) que serão disponibilizados ao credor, em caso de manifesta e contínua inadimplência do devedor ora executado.

Tratando-se a execução fiscal uma modalidade de execução forçada, impõe-se dizer que o procedimento é regulamentado pelos mesmos princípios do processo cognitivo, no entanto, a doutrina costuma realçar aqueles que possuem peculiaridades no procedimento executório, tais como: princípio da máxima utilidade da execução; princípio do menor sacrifício do executado; princípio do respeito à dignidade humana; princípio da disponibilidade da execução; princípio da realidade; princípio da satisfatividade; princípio da economia da execução; princípio da especificidade da execução; princípio da livre iniciativa; princípio do contraditório.

Portanto, a forma procedimental da execução fiscal é toda lastreada na Lei 6.830/80, sendo subsidiada pelas normas executivas previstas no CPC.

3. A CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA COMO TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL

Com a finalidade de posicionar o tema para que se trate da sua problemática, faz-se necessário algumas explicações.

A Certidão da Dívida Ativa é um título executivo extrajudicial, que se encontra inserida no art. 585, inciso VII do CPC, sendo um documento público ou particular com eficácia executiva para materializar a obrigação nele contida, não decorrente de uma decisão judicial. Vem disciplinado tanto no Código Tributário Nacional quanto

na Lei de Execução Fiscal, tornando-se, portanto, um título peculiar, necessitando que alguns requisitos sejam cumpridos para a obtenção de sua certeza e liquidez. Esses requisitos estão contidos no art. 202 do CTN e no art. 2º, §5º, da Lei de Execução Fiscal, como sendo:

“Art. 2º. (omissis)

§ 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”.

A extração de tal certidão com a finalidade de solidificar o crédito fazendário é um ato administrativo vinculado, que ocorre após a apuração da certeza e da liquidez do crédito. É, pois, um documento dotado de eficácia executiva, que materializa obrigação do contribuinte inadimplente perante a Fazenda Pública, após a sua verificação e expedição pela autoridade administrativa.

Por tais razões, é que o Certidão da Dívida Ativa está incluída no Código de Processo Civil como Título Executivo Extrajudicial.

3.1. Do protesto extrajudicial

O protesto extrajudicial é tratado pela Lei Federal 9.492/97, que em seu art. 1º define o protesto como “ato formal e solene pelo qual se prova a inadimplência e o descumprimento de obrigação originada em títulos e outros documentos de dívida”.

A doutrina dispõe que o protesto serve tão somente como meio de prova que o devedor deixou de pagar, no vencimento, uma obrigação líquida e certa. Com base em tal afirmação, o protesto constitui-se em um ato por meio do qual o credor,

com documento comprobatório do seu direito, visa provar a inadimplência do devedor e resguardar o crédito materializado no título. Trata-se, portanto, de ato que deve observar as formalidades prescritas em lei, para que se dê a produção dos seus efeitos, revestindo de solenidades que são da substância do ato, praticado perante Oficial competente.

Observa-se que o protesto (com competência privativa do Tabelião de Protesto de Títulos), tem como escopo principal a comprovação da inadimplência ou descumprimento de obrigação inserta em um título ou outros documentos de dívida. Esse aumento dos instrumentos aptos ao protesto, realizada pelo legislador ordinário, oportunizou o manejo do protesto não apenas em face dos títulos de natureza cambial, mas também de outros títulos e documentos com obrigações que não foram satisfeitas pelo devedor em seu bojo, ampliando sobremaneira a gama de documentos que podem ser protestados.

Depreende-se, ainda, da leitura do art. 1º, que além do objetivo da não satisfação da obrigação ser tornada pública, pode também ter como conteúdo a desobediência de uma obrigação imposta, seja ela de fazer ou não fazer, quando a lei utiliza o termo descumprimento, ou o não atendimento a uma obrigação, ao usar a lei o termo inadimplência.

Tecnicamente, tais termos são sinônimos, podendo ser usados indistintamente. Mas descumprimento é normalmente usado para os tipos de obrigação, enquanto que inadimplência para as obrigações de não pagar.

No entanto, é indispensável que a exteriorização da inadimplência seja amparada por um instrumento escrito, já que a norma legal explicita a necessidade de título ou documento de dívida. Além disso, essa constatação pode ser concluída a partir da determinação contida no art. 9º da Lei nº 9.492/97, de que os caracteres formais do instrumento devem ser examinados pelo Tabelião.

É bom frisar que o protesto não serve somente para tornar público o descumprimento de determinada obrigação presente em um documento formal, mas também resguardar direitos, a exemplo do direito de regresso contra os coobrigados. Essa verificação reflete também na principal classificação das espécies de protesto, criando duas modalidades de protesto: o necessário e o facultativo.

O protesto necessário ou obrigatório, além de comprovar o inadimplemento

de uma obrigação, tem o condão de assegurar ao credor o direito de regresso, que pode se dar em face dos coobrigados no título, garantindo seus direitos processuais. Ou seja, além de ato probatório, esse tipo consiste em um ônus processual.

Já o protesto facultativo tem como objetivo apenas exteriorizar a inadimplência do descumpridor da obrigação.

Ambas as espécies de protesto são medidas facultativas, pois ninguém pode ser obrigado a realizar algo que não esteja determinado em lei (art. 5º, inciso II, da Constituição da República).

Na verdade, o protesto necessário surge somente como um tipo de ônus para o credor exercitar alguns direitos, de forma que o termo obrigatório carrega, na verdade, uma imprecisão técnica.

No que trata dos efeitos da publicidade do protesto como elemento incentivador ao pagamento espontâneo do débito, deve ser ressaltado que, apesar de não ter como objetivo principal adicionar elementos coercitivos de cobrança, é autorizado às entidades que representam a indústria e o comércio ou àquelas vinculadas à proteção do crédito, que mantenham um cadastro de inadimplentes, informado por cartórios. É o que preceituam os artigos 29 e 30 da Lei 9.494/97.

Destarte, a publicidade garantida pelo protesto tem como efeito reflexo, certa coercibilidade para que o devedor inadimplente efetue de forma espontânea o adimplemento da obrigação devida.

3.1.1. Do protesto extrajudicial das certidões da dívida ativa

Como já explicado, a Certidão de Dívida Ativa é um título executivo extrajudicial, com o condão de consubstanciar uma dívida advinda de um crédito tributário já formalizado pelo ato administrativo do lançamento (art. 142 do CTN).

A incerteza seria quanto à interpretação da expressão contida no primeiro artigo da lei que regulamenta o Protesto Extrajudicial “outros documentos de dívida”. Estaria a referida certidão incluída na dicção da lei? Sobre o alcance dessa expressão, a doutrina favorável se posiciona com uma interpretação extensiva do dispositivo, incluindo, então, a Certidão de Dívida Ativa como documento passivo de

protesto.

Sobre a discussão da possibilidade ou não do protesto do título, esta se encontra diretamente atrelada à existência da Lei de Execução Fiscal (L.6.830/80), que disciplina a cobrança da dívida ativa das fazendas públicas. É onde a legalidade é contestada, pois fica a dúvida sobre a possibilidade do Poder Público realizar o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa, já que existe uma regra especial para a cobrança e pagamento de créditos fazendários. Não se faria necessária ou não seria legítima a adoção do protesto extrajudicial pelo Poder Público, pois essa norma já se configuraria como privilégio, ressaltando também que o protesto seria um procedimento mais gravoso que o processo judicial.

Tais argumentos são utilizados pela doutrina que considera o protesto da Certidão de Dívida Ativa ilegal ou ilegítimo, ou até mesmo desnecessário.

É sabido que para que se proceda à satisfação de uma obrigação não cumprida, é necessário executá-la de uma forma menos gravosa para o devedor, mas efetiva para o credor, que não pode ficar a mercê dos devedores. Por isso, atualmente prevalece o princípio da “menor gravosidade para o devedor”, inserido no do art. 620 do CPC. O Processo de Execução também deve atender aos interesses do credor, já que sua existência é justificada pelo exercício do direito daquele, preexistente ao ajuizamento da demanda.

O processo de execução tem como finalidade a satisfação de um crédito, para que se proceda à expropriação de tantos bens quantos forem necessários para a satisfação do credor; já o protesto não é sequer um meio de cobrança. É, como já explanado, um meio de demonstração do inadimplemento de obrigação certa, líquida e exigível, tendo por escopo o fator psicológico, que propõe evitar para ambas as partes os custos excessivos, decorrente do processo judicial.

Assim, conforme defensores da legitimidade do protesto da CDA, de acordo com a interpretação extensiva da lei regulamentadora de tal procedimento, não seria necessário esquecer que um procedimento extrajudicial (como o protesto é) seja mais gravoso que um processo judicial. Este é um dos argumentos da Fazenda Pública quando se vê diante de demanda judicial questionando sua postura.

Como se vê, o protesto extrajudicial atende não somente ao interesse da própria Fazenda Pública, mas também ao interesse da coletividade, considerando que este é um instrumento apto a inibir a inadimplência do devedor, contribuindo para a redução do número das execuções fiscais ajuizadas, melhorando a prestação

jurisdicional e à preservação da garantia constitucional do acesso à justiça.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em vista as inúmeras demandas envolvendo o tema que diariamente são ajuizadas, através de decisão exarada no Pedido de Providências 200910000045376, decidiu pela possibilidade de a Certidão da Dívida Ativa ser levada a protesto, observando-se as formalidades da legislação que o institua no âmbito da Fazenda Pública, já que não existe uma vedação expressa para que aquela assim ocorra, inclusive pelo Princípio da Legalidade que direciona a Administração Pública.

Os Tribunais de Justiça possuem entendimento no sentido de que é possível o protesto de Certidão de Dívida Ativa, desde que exista uma norma autorizadora advinda do Poder Público, dentro da competência legiferante de cada ente, além da regulamentação das respectivas Corregedorias de Justiça.

A interpretação dada se refere à extensão da expressão “outros documentos de dívida” que está inserida na parte final do art. 1º da lei regulamentadora do Protesto Extrajudicial, sistematicamente com o contido no art. 585 do CPC, que dispõe sobre os Títulos Executivos Extrajudiciais.

O STJ já se posicionou no sentido da falta de interesse que justificasse o protesto, todavia esse passou a admitir o protesto extrajudicial da CDA, refletindo o entendimento visando afastar questionamentos sobre a aplicação de tal mecanismo.

Não há que se confundir o protesto com a execução fiscal propriamente dita, porque a modalidade de protesto a que nos referimos é a facultativa, sendo um instrumento extra nas mãos do gestor público visando cumprir com seu dever de arrecadar. O magistério dos processualistas, Luiz Rodrigues Wambier, Flávio Renato Correia de Almeida e Eduardo Talamini (Curso Avançado de Processo Civil, 5ª ed., Ed. RT, São Paulo, 2003, p. 110), é extremamente claro sobre o tema, *ipsis verbis*:

Nas notificações, nos protestos e nas interpelações não há, na verdade, nem processo, nem ação. Muito menos caráter cautelar. São meros procedimentos. (...) Trata-se de medidas que podem ter lugar também extrajudicialmente.

A obrigação de aumentar a receita tributária decorre da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige que o Administrador coloque todos os esforços legais no sentido de nunca renunciar suas receitas, *verbis*:

“Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos”.

Também se faz oportuno trazer a doutrina de Cláudio Barroso Ribeiro sobre o tema, *ipsis litteris*:

“No entanto, mesmo sendo facultativo o protesto, o seu registro tornou-se comum em razão da publicidade que é dada à inadimplência. Apesar de nada acrescentar ao título, o protesto facultativo impõe ao devedor ônus tanto morais quanto sociais, além de acarretar, via de regra, restrição imediata ao crédito”

Assim, ao credor público deve ser facultado o apontamento do título público para protesto antes do ingresso em Juízo com a ação executiva fiscal, mesmo que não seja necessário tal ato para o ajuizamento da referida medida.

A Lei nº 9.492/97, com suas alterações posteriores, veio trazer novas luzes ao assunto em enfoque, pois antes dela o protesto somente era cabível para o caso dos títulos de crédito referidos pela legislação cambial. Porém, o citado diploma legal trouxe o seguinte mandamento: “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”.

É competência do intérprete extrair do dispositivo legal o seu real alcance, significado e sentido. Sendo assim, resta evidente que o que passou a ser mais importante não é somente o título em si, mas a obrigação, in casu, não cumprida.

Ademais, por uma questão de técnica legislativa (regra das premissas), o primeiro artigo da Lei 9.492/97 preceitua a regra geral, ou seja, a possibilidade do protesto de qualquer documento ou título que represente uma obrigação não adimplida, já que, a lei fez referências especiais aos títulos de crédito (cheque e duplicatas) em dispositivos distintos. De outra forma não se torna lógico e sistemático compreender-se esta norma, visto que a mesma prevê a possibilidade do protesto de “outros documentos de dívida” em seus vários artigos, por exemplo: 3º, 5º, parágrafo único, 7º *usque* 11, 13/14, 16/17, 19, 22, parágrafo único e 23, parágrafo único.

No que tange à publicidade, que segundo alguns, estaria sendo menosprezada, razão alguma lhes assiste. A Lei nº 9.841/99 deu redação ao artigo 29 da Lei 9.492/97, estabelecendo que os cartórios irão fornecer a todas as entidades de proteção ao crédito, bem como àquelas do comércio e indústria, certidão de protesto, sendo esta uma informação privada, não sendo possível sua divulgação, especialmente pela imprensa. A publicidade, prevista no artigo 2º da Lei 9.492/97, é um dos primordiais atributos dos serviços notariais, que são serviços públicos.

Como as finalidades primárias do protesto são a de dar publicidade e de servir como prova da inadimplência e descumprimento de qualquer obrigação, por silogismo, toda obrigação está sujeita à inadimplência, e não somente os títulos executivos. Isso nos leva a considerar que ao Poder Público é facultado o direito de requerimento do protesto dos seus créditos, sejam eles de qualquer natureza, estando, porém, condicionados a devida formalização em documento público.

Logo, as dívidas de particulares com a Administração Pública derivados de contratos de fornecimento de bens e prestação de serviços, ou então de concessão de serviço público para instituições privadas, ou mesmo no caso de aquisição ou alienação de bens, podem ser levadas a protesto, levando-se em consideração o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, principalmente por conta dos interesses que o Poder Público representa e pelos destinatários de suas ações, o povo.

É lamentável constatar a existência de contumazes críticos de plantão, que sempre se levantam contra as ações da Administração Pública (mesmo quando respaldadas por lei) quando buscam a eficiência e desburocratização, lançando mão de instrumentos corriqueiramente utilizados pela iniciativa privada.

Importante salientar, sobre a certidão da dívida ativa, isto é, da dívida de natureza tributária (ou ainda, das de natureza não-tributária), mesmo naqueles casos em que o título é formado unilateralmente pelo ente estatal, enquanto tal documento possua a presunção de liquidez e certeza, é facultado ao Poder Público requerer seu protesto, já que trata-se de um título executivo extrajudicial.

Contudo, se faz importante a observação de que o protesto não pode ser procedido indevidamente e nem para forçar o devedor ao pagamento da dívida, o que faz nascer o dever do Poder Público de indenizar a pessoa lesada em seu direito fundamental.

Por outro lado, não há como deixarmos de enxergar que o instituto do protesto é mais benéfico para o contribuinte, pois este ao invés de acionado em uma ação de execução fiscal para pagamento do débito em cinco dias, sob pena de serem penhorados seus bens, será notificado sobre o requerimento do protesto do título da dívida, tendo, assim, oportunidade extrajudicial de resolver a questão por qualquer meio. O protesto, antes da execução fiscal, é uma medida mais amena para os devedores.

O protesto será eficaz para todas as demais pessoas, mesmo para os que estejam rigorosamente em dia com suas obrigações perante a Administração Pública, pelo fato de que com mais essa possibilidade de pagamento extrajudicial para devedores, o Poder Judiciário poderá prestar a tutela jurisdicional com mais eficiência e celeridade, considerando as inúmeras ações de execução fiscal nas estantes dos fóruns, atrapalhando o melhor desenvolvimento das atividades ali realizadas.

Não é por outro motivo que a Associação Mato-grossense dos Municípios, em atenção à recomendação feita pela Corregedoria do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, começará uma campanha para que os Municípios corrijam os endereços de residências e outros estabelecimentos dentro do seu território, a fim de que as citações das ações de execução fiscal possam chegar corretamente ao seu destinatário, evitando que o feito processual reste paralisado por falta de interesse do autor.

Enfim, tudo está caminhando para a otimização da arrecadação, e para que seja criada uma outra ferramenta de pagamento em favor dos devedores e para um alívio da máquina judiciária, assim como já vem ocorrendo com Municípios de outros Estados. O melhor de tudo é que a medida, além de justa e proporcional, atende aos mandamentos constitucionais implícitos e explícitos.

4. A CORRELAÇÃO ENTRE O PROCESSO EXECUTIVO FISCAL COM O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA DÍVIDA ATIVA DA FAZENDA PÚBLICA E SUA POSSIBILIDADE

Como já foi dito antes, o processo executivo fiscal é procedimento judicial,

previsto da Lei nº 6.830/80, que visa à satisfação de um crédito tributário, proporcionando a expropriação de tantos bens do devedor (contribuinte) quantos forem necessários para a satisfação do credor (Fazenda Pública), caso não haja o pagamento no prazo legal. Já o protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa (CDA) nada mais é que a remessa das referidas certidões ao Tabelião de Protesto de Títulos, no domicílio do devedor, para o devido protesto por falta de pagamento. Este mecanismo jurídico está definido na Lei nº 9.492/97.

Ainda hoje há discussão sobre a possibilidade da Fazenda Pública proceder com o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa, antecipadamente, ou seja, antes de propor a Ação de Execução Fiscal. Esta questão tem sido objeto de inúmeras discussões doutrinárias, além de implicar em divergências práticas, levadas ao Judiciário cotidianamente para fins de apreciação da legitimidade ou não do ato do protesto.

O presente trabalho analisará, pois, de forma analítica, sobre a legalidade do Protesto feito pela Fazenda Pública, abordando detalhadamente o referido tema.

O protesto extrajudicial é uma medida que já vem, ainda de forma tímida, sendo adotada pela Administração Pública, com arrimo expresso no parágrafo único do artigo 1º da Lei n. 12.767, de 27 de dezembro de 2012, que alterou a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, que, entre outras providências, regulamenta serviços quanto ao protesto de títulos dentre outros documentos, indica competência, entre outras providências. Todavia, a matéria ainda é alvo de controvérsias.

Nesse sentido, a doutrina contrária retrata a prescindibilidade deste meio, uma vez que a CDA já desfruta dos atributos da liquidez e certeza, se dando pela LEF na via ordinária de sua execução. Assim, estar-se-á usando dois mecanismos quando um só já é suficiente. Ademais, aborda-se o fato de se violar o princípio da legalidade estrita e desvio de finalidade, tendo em vista que a Fazenda estaria constringendo irregularmente o particular, com mais um procedimento para coagir o pagamento.

Nada obstante, este estudo defende que não há qualquer ilegalidade no instituto, pois já há expressa previsão legal para tal. Além do mais, é imperioso ressaltar que, apesar de a CDA gozar das características de certeza e liquidez, as quais apenas podem ser contrapostas mediante prova em sentido contrário (presunção relativa), o protesto traz consigo uma maior possibilidade de êxito, além

de ter mais eficiência na arrecadação dos créditos públicos, sem contar no maior desembaraço na obtenção de seu resultado primordial, que é o pagamento.

Além disso, o protesto confere à cobrança maior publicidade e permite uma cobrança mais ágil, eficiente e célere de créditos de pequenos valores. Frise-se, ainda, que, na atualidade, não é rara uma decisão judicial que julga extinta a execução fiscal por “valor ínfimo”.

Sobre a economicidade ocasionada pelo protesto, se faz importante citar o seguinte trecho de autoria da Procuradora Federal Renata Espíndola Virgílio:

“Assim, a medida serve como mais uma atuação sobre a pessoa do devedor, na tentativa de se chegar a um consenso com este, em especial nos casos de dívidas não muito altas, que ensejariam execuções fiscais antieconômicas, prestigiando o princípio da economia processual, pois a propositura de demandas judiciais desse tipo muitas vezes tem um custo maior que o próprio débito original e, em vista do devido processo legal, devem ser processadas pelo Judiciário, o que contribui, ainda mais, para o inchaço de sua estrutura.”

Nesse sentido, embasado em parte da Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 5.080, de 2009, conhecido como a Nova Lei de Execuções Fiscais, a qual indica que pela elevada formalidade do procedimento do processo de execução fiscal, este se mostra como um sistema absolutamente moroso, dispendioso e de reduzida eficácia, visto que, apenas 1% (um por cento) do que se é cobrado por esse procedimento é, de fato, arrecadado, conforme pesquisa efetuada no âmbito das autarquias e fundações públicas, fato que evidencia que o referido modelo executivo atualmente utilizado é contrário aos princípios da eficiência e economia processual.

Desse modo, evidencia-se que a CDA trata-se de um título executivo, a qual formaliza um crédito, de forma que absolutamente passível de ser protestado, na ocasião em que se mostrar mais prático e eficaz do que o ajuizamento de um processo judicial moroso e dispendioso.

Frise-se, outrossim, que o procedimento executivo tem a obrigação de ser proveitoso ao credor, o que se verifica em todo o CPC, como o art. 659, § 2º, e art. 692. Nas palavras de Humberto Theodoro Júnior, “é intolerável o uso do processo de execução apenas para causar prejuízo ao devedor, sem qualquer vantagem para o credor”.

Nesse norte, o protesto das CDAs, não raramente, é extremamente mais

vantajoso e útil à Fazenda Pública, bem como ao Poder Judiciário, do que a propositura de inúmeras execuções fiscais de valor reduzido com grandes chances de serem infrutíferas.

Por outro lado, não se pode esquecer que na execução vigora o princípio do menor sacrifício possível do executado, nos termos do art. 620, do CPC, ou seja, deve existir um equilíbrio entre os interesses do devedor e credor, cumprindo o direito do credor da forma menos prejudicial para o devedor, sendo, assim, "econômica".

Saliente-se, ainda, que, antes da realização do protesto extrajudicial da CDA, há necessariamente um legítimo sistema administrativo de composição e formação do débito, abarcado pela Constituição e por leis. Nesse norte, o cidadão pode se manifestar, ser ouvido, ouvir, etc, durante a fase administrativa; ainda, teve oportunidade de saldar a dívida ou de garanti-la previamente ao protesto, quando tomou ciência do desfecho do procedimento administrativo e da inscrição em dívida. Logo, o protesto extrajudicial de créditos da Fazenda Pública não é uma surpresa para o sujeito passivo da obrigação, tratando-se apenas de adoção de providências mais legítimas e concretas para a satisfação do erário público.

De fato, um considerável benefício do protesto é a consolidação de um princípio extremamente dispendioso à Administração Pública, que é a eficiência, princípio previsto no artigo 37 da Lei Magna, ou seja, em menor tempo e dispêndio, a edibilidade obtém um efeito efetivamente mais proveitoso do que diversos anos de uma ação de Execução Fiscal, com afastadas possibilidades de sucesso, com movimentações vagarosas e inúteis de recursos financeiros e pessoais de dois poderes do País (o Executivo, por meio suas Procuradorias, e o Judiciário).

O protesto extrajudicial evidencia-se como uma providência do interesse público, o qual é preterido ao interesse privado, voltada para o bem social, já que os valores recolhidos são, em regra, aplicados nas políticas públicas e também como mecanismo pedagógico de infratores.

O protesto, nesse ínterim, trata-se de um aparelho demasiadamente eficaz e ágil, cuja execução será absolutamente salutar à Fazenda Pública, empenhada em recolher seus créditos.

Ademais, o Poder Judiciário recepcionará, de forma positiva, essa providência, uma vez que absorverá os reflexos provenientes dessa medida, quais sejam, uma queda considerável no número de ajuizamento de ações de execuções

fiscais.

Ora, consistindo a atividade administrativa, principalmente no que se refere à coleta de seus créditos, uma operação integralmente vinculada, não se pode supor que o Administrador possa abster-se de cobrar um determinado débito. Desse modo, ante ao descumprimento da obrigação de pagar pelo particular, inevitavelmente, a Fazenda Pública registrará o crédito em dívida ativa e, expedida a CDA, ajuizará a Ação de Execução Fiscal, não se vislumbrando qualquer outra conduta por parte do ente público.

Doravante, no caso da CDA ser levada a protesto, antecipadamente ao ajuizamento da Ação de Execução Fiscal, e observando o elevado índice de adimplemento espontâneo nas referidas situações, verifica-se absolutamente dispensável o ajuizamento de demandas executivas perante o Judiciário, principalmente quando se vislumbra que, na maioria das hipóteses, cuida-se de processo de baixo valor e com alto risco de ser infrutífero seu resultado.

Trata-se de uma economia para o Judiciário e para a Edilidade, quanto aos gastos da tramitação de um processo. Além disso, evita-se o repasse desse dano para a sociedade, que certamente termina arcando em última análise com gastos totalmente desnecessários.

É de suma importância utilizar o princípio da utilidade da execução para o credor, que concebe que essa demanda não pode ser aviada em prejuízo ao devedor, sem qualquer proveito para o credor. Contudo, se observa a inobservância diária desse preceito nos tribunais de todo o Brasil, de forma que se propõem um elevado volume de execuções fiscais, com um mínimo índice de satisfação dos créditos.

Não se deve deixar de mencionar igualmente o desgaste sofrido pelo próprio cidadão executado, que terá de enfrentar a uma ação judicial, o que poderá gerar problemas financeiros e psicológicos.

Entretanto, o assunto não é pacífico no entendimento doutrinário e jurisprudencial. O STJ, antes do advento da Lei nº 12.767/2012, posicionava-se no sentido da falta de interesse que justificasse o protesto, uma vez que a CDA já tem a presunção relativa de certeza e liquidez e já serve como prova pré-constituída. Mesmo com a mudança legislativa, a Corte manteve esse posicionamento.

Ocorre que, em sentido contrário e importante alteração de posicionamento quanto ao assunto, o STJ está admitindo o protesto extrajudicial da CDA, conforme

se observa a notícia encontrada no sítio eletrônico daquele Tribunal em 05 de dezembro de 2013, senão vejamos:

Segunda Turma muda jurisprudência e admite protesto de CDA. A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) admitiu o protesto de Certidão da Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial da Fazenda Pública utilizado para o ajuizamento de execução fiscal. A decisão, unânime, altera jurisprudência sobre o tema. A possibilidade de protesto de CDA foi analisada no julgamento de recurso do município de Londrina, que questionava decisão do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) no sentido de que seria vedado o protesto de títulos que não fossem cambiais. Pacto Republicano. O ministro Herman Benjamin, relator do recurso, afirmou que a Lei 9.492/97 ampliou as espécies de documentos de dívida que poderiam ser levadas ao protesto, o que incluiu a CDA. Acrescentou que, após alteração sofrida com a edição da Lei 12.767/12, passaram a constar expressamente 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. O ministro afirmou ainda que a permissão de protesto da CDA está de acordo com os objetivos do “II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo”, publicado em 2009. Além disso, lembrou que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) considerou legais atos normativos das corregedorias dos Tribunais de Justiça do Rio de Janeiro e de Goiás que permitiram a inclusão da CDA entre os títulos passíveis de protesto. Escolha da administração. Na disciplina jurídica em vigor, segundo Herman Benjamin, o protesto possui dupla natureza: além de tradicional meio de prova da inadimplência do devedor, constitui relevante instrumento de cobrança extrajudicial. Ele acrescentou que a Lei 6.830/80 apenas regulamenta a atividade judicial de recuperação dos créditos públicos, e não veda a adoção de mecanismos extrajudiciais para essa finalidade. O ministro esclareceu que a CDA não pode ser comparada à constituição do crédito tributário, pois não surge por ação unilateral da administração. Ao contrário, a inscrição em dívida ativa, que justifica a emissão da CDA, pressupõe a participação do devedor, seja por meio de impugnação e recurso administrativo contra o lançamento de ofício, seja pela entrega de documento de confissão de dívida. Quanto à opção política da administração pelo protesto como ferramenta de cobrança extrajudicial, Herman Benjamin afirmou que o Poder Judiciário deve se ater a verificar sua conformação ao ordenamento jurídico, pois não lhe cabe analisar o mérito da escolha.”

Nesse norte, frise-se que o protesto extrajudicial da CDA trata-se de um tema controvertido. Contudo, é de se esperar que, com a mudança recente do posicionamento do STJ, passe a ser consagrado na referida Corte, refutando dúvidas e questionamentos futuros sobre esse sistema, primando pela otimização e celeridade, além de eficiência na cobrança e arrecadação de créditos públicos.

4. 1. Os benefícios do protesto extrajudicial das certidões da dívida ativa

O Poder Judiciário brasileiro e o processo civil moderno iniciam o século XXI atingidos por críticas e obstáculos que dificultam o efetivo acesso à justiça pela população, como afirma a Ministra do Superior Tribunal de Justiça Eliana Calmon Alves (1994, p. 3):

O Judiciário brasileiro não vem dando respostas céleres e satisfatórias às demandas das partes, em razão de fatores diversos, dentre os quais se destaca o número excessivo de ações provocado pela administração dos poderes públicos e pela insuficiência ou ineficiência dos textos legislativos.

Numa destas análises sobre a função contemporânea do processo, reflete o doutrinador Cássio Scarpinella Bueno: (SUNDFELD, Carlos Ari. BUENO, Cassio Scarpinella. 2003, p. 32):

“Já tive a oportunidade, mais de uma vez, de me referir ao “processo” como sendo algo vazio, e, necessariamente predisposto a ser preenchido por qualquer outro elemento. O processo, em uma visão didática, é tão-somente um meio de transporte de conflitos para que o Judiciário possa resolvê-los. [...] O processo, em uma visão de efetividade da Justiça, necessariamente deve atingir um determinado fim. E qual não é a frustração daquele processo que não alcança esta sua finalidade por questões derivadas ou intrínsecas ao próprio processo? ...Não que o processo não seja – e não precise ser – necessariamente técnico. Mas esta técnica precisa voltar-se à busca de seus fins”

Assim, mesmo objeto de críticas, o processo civil moderno passa por uma etapa de mudanças, buscando soluções e transformações estruturais. Novas tendências de deformalização do processo e aplicação do Princípio da instrumentalidade das formas revelam-se prioritárias, conjuntamente com esforços no sentido da desjudicialização das demandas - de forma a desafogar o judiciário e otimizar a execução da máquina estatal - como destaca Humberto Theodoro Junior (2001, p.109): “nem sempre se pode esperar da decisão judicial a verdadeira e efetiva pacificação dos conflitos. Daí a importância do papel reserva do às soluções alternativas de litígios, antes do processo ou em seu curso.”

De forma a exemplificar tal fenômeno de desjudicialização, cite-se as Leis nº 8.951 de 13 de dezembro de 1994 – a qual introduz no art. 890 do Código de Processo Civil a figura do depósito extrajudicial – e a Lei da Arbitragem, Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996, que permite a composição por árbitros privados com

efeito de trânsito em julgado, observadas as disposições legais.

Ainda, nessa mesma linha de desjudicialização de demandas, podemos destacar os Projetos de Leis 2412/2007 e 5080/2009, ambos com propósitos de modificar os procedimentos das cobranças da dívida ativa das Fazendas Públicas, deixando de ser um procedimento judicial para ser apenas um procedimento administrativo. Até o encerramento deste trabalho verificou-se que os referidos projetos estão tramitando conjuntamente, apensados um ao outro, com localização atual na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em face de apensamento aos Projetos de Lei da mesma natureza, a exemplo do PL 5488/2013.

Assim, “visando à superação da crise estrutural do Judiciário, abre-se caminho, na vertente extrajudicial, para a revisitação de equivalentes jurisdicionais, como a auto e a heterocomposição, na busca de meios alternativos ao processo, capazes de evitá-lo” (GRINOVER, Ada Pellegrini, 1996, p. 22).

Dessa forma, a Administração Pública, em consonância com esta necessidade, vem aos poucos inovando na busca de meios alternativos de solucionar as lides, apresentando propostas e implementando institutos capazes de contribuir com a questão.

A recente implantação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da União Federal (CCAF), bem como a entrega pela Advocacia Geral da União de propostas para a Reforma Tributária ao Conselho da Justiça Federal, com possíveis alterações no Código Tributário e outros três projetos de leis, dentre outras iniciativas internas, como portarias e atos normativos, exemplificam o assunto retromencionado, representando interesses do Poder Executivo. Observe-se a busca de possíveis soluções pela Administração Pública em nível federal.

Nesse sentido, assim como as medidas já efetuadas, a utilização do mecanismo de protesto da Dívida Ativa auxiliará demasiadamente para a melhoria do funcionamento da máquina estatal. Necessita-se verificar se essa medida possui assento constitucional e infraconstitucional que possam dar suporte à sua já exposta eficácia, e se tal medida não afronta nenhum dos direitos garantidos ao devedor deste crédito.

No mesmo sentido, o adimplemento de CDAs e de outros débitos ao governo antes do ajuizamento da Execução Fiscal consubstancia em alternativa bem menos gravosa aos devedores. O protesto autoriza ao devedor a quitação ou o parcelamento da dívida, e as custas inevitavelmente são inferiores às judiciais e não

há penhora de bens tal como ocorre nas execuções fiscais. Ainda, prevê a Lei de Protestos:

Art. 26. O cancelamento do registro do protesto será solicitado diretamente no Tabelionato de Protesto de Títulos, por qualquer interessado, mediante apresentação do documento protestado, cuja cópia ficará arquivada.

§ 4º Quando a extinção da obrigação decorrer de processo judicial, o cancelamento do registro do protesto poderá ser solicitado com a apresentação da certidão expedida pelo Juízo processante, com menção do trânsito em julgado, que substituirá o título ou o documento de dívida protestado.

Assim, se o contribuinte for ferido em suas prerrogativas e direitos, esse poderá solicitar judicial ou extrajudicialmente o cancelamento do protesto, e, no caso de ocorrência de prejuízo pelo protesto indevido, devidamente comprovado em embargos à execução o mesmo poderá ingressar com ação de indenização contra a Fazenda Pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O essencial do trabalho acadêmico é que ele tenha um profundo vínculo com a vida do pesquisador, como também, tenha uma profunda implicação social, ou seja, se converta de mero compêndio na estante das Universidades em ação efetiva na sociedade em que se insere.

Interessante notar que os imbróglios jurídicos muitas vezes somente ajudam a tornar a problemática aqui abordada mais complexa, e, por vezes, em nada ajudam nem ao contribuinte, nem ao erário público.

Do ponto de vista acadêmico o trabalho mostrou que, mesmo havendo alguns posicionamentos divergentes sobre o tema, já foram editadas leis Estaduais e Municipais admitindo o protesto extrajudicial das certidões de dívida ativa, após a edição da Lei Federal nº 12.767/2012, o que sob a nossa visão é acertada.

O protesto da Certidão da Dívida Ativa é uma medida de gestão fiscal efetiva, de interesse público vinculado a diversos princípios, especificamente aos da celeridade e economia processual, já que proporciona à Fazenda Pública receber seus créditos com rapidez e menor custo.

No Estado da Paraíba, infelizmente, apesar da previsão do art. 4º, IV, da Lei Estadual 9.170/2010, o protesto extrajudicial das “CDAs” ainda não é adotado, tendo a Fazenda Estadual mantido a cobrança dos créditos fiscais exclusivamente através do processo executivo fiscal, o que tem ocasionado o inchaço das varas da fazenda pública com o processo executivo, além de causar prejuízo ao erário, visto que, muitas vezes, o gasto para procedimento judicial (Execução Fiscal) custa mais caro do que o montante a ser recebido.

O protesto extrajudicial das “CDAs” está ganhando destaque e, atualmente, se mostra uma ferramenta mais célere e eficaz na recuperação dos valores devidos às entidades públicas. Aquilo que já foi legalizado e que, claramente, traria maior presteza e economia não está sendo utilizado pelos entes públicos paraibanos.

Portanto, o protesto extrajudicial já está previsto no ordenamento jurídico e, mesmo assim, as Fazendas Públicas do Estado da Paraíba e do Município de Sousa continuam a realizar a execução fiscal da dívida, sem a realização do protesto extrajudicial das “CDAs”, causando prejuízo ao erário, além de causar também o

inchaço das Varas das Fazendas Públicas.

Por fim, o presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto relacionamento ao tema, mas apenas mostrar que o Protesto Extrajudicial da CDA contribuirá decisivamente na diminuição das demandas judiciais relacionadas à Execução fiscal.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BULOS, Uadi Lamego. Curso de Direito Constitucional. 2ª ed. São Paula, 2008, p. 12.

ATALIBA, Geraldo. Hipótese de incidência tributária. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 29.

CAIS, Cleide Previtalli. O Processo Tributário, 7ª Edição, Ed. RT: São Paulo, 2011, p.628.

FERREIRA PIRES, José Paulo Leal. "Títulos de créditos". São Paulo: Malheiros, 1997. P. 75

MARTINS DA SILVA, Américo Luís. A Execução da Dívida Ativa da Fazenda Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 35.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Coordenador- Execução Fiscal. Pesquisas Tributárias. Nova Série; 14. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2008.

MEDAUAR, Odete. A processualidade no direito administrativo. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009

PAES DE ALMEIDA, Amador. Teoria e Prática dos Títulos de Crédito, 28ª Edição, Saraiva: São Paulo, 2009.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de direito processual civil, v.2, Processo de Execução e Processo Cautelar, Forense: Rio de Janeiro, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. "Lei de Execução Fiscal". São Paulo: Saraiva, 2004.