



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**BRUNO NASCIMENTO BOFFE**

**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO  
INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO**

**Assis/SP  
2022**



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**BRUNO NASCIMENTO BOFFE**

**O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO  
INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO**

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e a Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito parcial à obtenção do Certificado de Conclusão.

**Orientando(a): Bruno Nascimento Boffe  
Orientador(a): Professor Me. Leonardo de Gênova**

**Assis/SP  
2022**

#### FICHA CATALOGRÁFICA

NASCIMENTO BOFFE, Bruno.

O protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa como instrumento de recuperação de crédito/ Bruno Nascimento Boffe. Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA – Assis, 2022.

68 páginas.

1. Protesto. 2. Certidão de Dívida Ativa.

CDD:  
Biblioteca da FEMA

# O PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA COMO INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO

BRUNO NASCIMENTO BOFFE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação, avaliado pela seguinte comissão examinadora:

**Orientador:** \_\_\_\_\_  
Professor Me. Leonardo de Gênova

**Examinador:** \_\_\_\_\_  
Gisele Spera Máximo

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, Luis e Lucia, por todo o amor, cuidado e dedicação que sempre tiveram para me educar e me ensinar os melhores valores da vida. Sem vocês, essa conquista jamais seria possível. Sou muito grato e dedico-lhes o meu sincero amor.

Ao meu filho José Luis que dá todo sentido a minha vida, desde que nela habita. É exatamente por quem me dedico a ser a melhor pessoa possível.

A minha irmã, Ana, por nossa cumplicidade. Que sejamos inseparáveis por toda a vida.

A minha namorada Roberta, com quem me encontrei na vida e foi a melhor surpresa que eu poderia ter. Te amo e você me ensina muito a cada dia.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso objetiva aprofundar os conhecimentos acerca da utilização do protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa pelos entes federados, suas autarquias e fundações públicas. É de conhecimento geral que a via ordinária de cobrança judicial dos créditos fiscais é a execução fiscal. Contudo, em 2006, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional expediu Portaria autorizando a utilização daquele instrumento próprio de cobrança de dívidas do direito privado – o protesto extrajudicial - para cobrar dívidas fiscais, titularizadas pela Fazenda Pública. A partir de então, surgiu o intenso debate acerca da legalidade dessa medida. Os advogados e contribuintes alegavam a ausência de razoabilidade e o descumprimento da Lei de Execuções Fiscais (Lei nº 6.830/80) e a Fazenda Pública sustentava a inexistência de qualquer impedimento legal ao uso da medida e a supremacia do interesse público como princípio preponderante. Visto que a legislação não previa expressamente a CDA como título extrajudicial passível de protesto, a Lei nº 12.767/12, visando resolver o problema, a incluiu expressamente no rol dos títulos protestáveis do art. 1º da Lei nº 9.492/97 (Lei do Protesto). Entretanto, mesmo com a reforma legislativa, as discussões acerca do tema não terminaram, sendo estas questões abordadas no desenvolver do trabalho, utilizando como base as doutrinas, legislação e entendimentos do STJ.

**Palavras-chave: Certidão, Dívida Ativa, Estado, Protesto, Execução fiscal**

## **ABSTRACT**

The present end-of-course paper aims to deepen the knowledge about the use of extrajudicial protest of the Overdue Payment Certificate by the federal entities, their independent government agencies and public foundations. It is common knowledge that the ordinary way to judicially collect tax credits is tax foreclosure. However, in 2006, the Attorney General of the National Treasury issued an Ordinance authorizing the use of the private law debt collection tool - the extrajudicial protest - to collect tax debts held by the Public Treasury. From then on, an intense debate arose about the legality of this measure. Lawyers and taxpayers alleged the unreasonableness and noncompliance with the Tax Enforcement Law (Law No. 6830/80), while the Public Treasury claimed there was no legal impediment to the use of such measure and the supremacy of public interest as the prevailing principle. Since the legislation did not expressly provide for the CDA as an extrajudicial title subject to protest, Law 12,767/12, aiming to solve the problem, expressly included it in the list of protestable titles of art. 1 of Law 9492/97 (Law of Protest). However, even with the legislative reform, the discussions about the theme have not ended, and these issues will be addressed in the development of the work, using as basis the doctrines, legislation and understandings of the STJ.

**Keywords: Certificate, Active Debt, State, Protest, Tax Enforcement.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPC – Código de Processo Civil  
CTN – Código Tributário Nacional  
CDA – Certidão de Dívida Ativa  
CF – Constituição Federal  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
LEF – Lei de Execuções Fiscais  
CC – Código Civil  
IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação  
PIB – Produto Interno Bruto  
LUG – Lei Unifrome de Genebra  
LAM – Lei do Arrendamento Mercantil  
Cadin – Cadastro Informativo dos Créditos Não Quitados de Órgãos e Entidades Federais  
CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
DAU – Dívida Ativa da União



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1. O DIREITO TRIBUTÁRIO NO ESTADO MODERNO .....</b>	<b>14</b>
1.1. CONCEITO DE ESTADO .....	14
1.2. ASPECTOS INICIAIS DO DIREITO TRIBUTÁRIO .....	17
1.3. INSTITUTOS RELEVANTES DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL .....	19
1.4. DA EXECUÇÃO FISCAL .....	25
1.5. DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E A JUSTIÇA FISCAL.....	27
1.6. A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E O IMPORTE DA CARGA TRIBUTÁRIA .....	29
<b>2. DO PROTESTO E TÍTULOS PROTESTÁVEIS .....</b>	<b>33</b>
2.1. ASPETOS GERAIS .....	33
2.2. PROTESTO EXTRAJUDICIAL.....	34
2.3. OS TÍTULOS PROTESTÁVEIS .....	36
<b>3. DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA</b>	<b>43</b>
3.1. MEIOS ORDINÁRIOS DA COBRANÇA DE CRÉDITO E SUA EFICIÊNCIA.....	43
3.2. O ATUAL ENTENDIMENTO DO STJ QUANTO A LEI Nº 12.767/2012 ...	44
3.3. A TESE DE SANÇÃO POLÍTICA .....	54
3.4. A UTILIDADE DO PROTESTO PARA A FAZENDA PÚBLICA .....	57
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>59</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

Desde os anos 2000 o protesto da Certidão de Dívida Ativa, vem sendo pauta debatida dentro dos Tribunais e no âmbito doutrinário, a qual se divide quanto a defesa de sua legalidade e regularidade na cobrança de tributos, bem como se esta respeita a legalidade do sistema tributário nacional e as prerrogativas estatais.

A Lei 9.492/97 qual regulava o procedimento dos protestos, veio a ser alterada pela Lei 12.767/12, entre tantas mudanças, uma delas foi o acréscimo do parágrafo único em seu art. 1º, fazendo a inclusão da CDA dos entes federados e de suas autarquias no rol dos títulos passíveis a serem protestados.

O conceito de protesto, se da de um ato formal destinado a comprovar a mora ou a inadimplência quanto ao cumprimento de uma obrigação pelo contribuinte, o qual pode ser pessoa física ou jurídica. O protesto pode ser feito em vias judiciais, realizado perante o juiz ou extrajudiciais, onde o Tabelião de Protesto de Títulos goza de competência. Sendo, portanto, a CDA o título formal que atesta a certeza e liquidez do crédito fiscal, sendo de origem tributária ou não.

O protesto de CDA já era praticado pelo Fisco, antes da mencionada inovação legislativa, principalmente pela Fazenda Pública Federal. Esta teve a iniciativa de, através da Portaria nº 429, de 04 de junho de 2014, do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, instituir sua adoção antes do ajuizamento da execução fiscal. A Lei nº 12.767/12 objetivou, sem sucesso, finalizar as discussões e, através da inclusão expressa da CDA entre os títulos protestáveis, definiu pela sua procedência.

Importa destacar, nesse sentido, que o modo comum de cobrança dos créditos públicos é exatamente a via judicial da execução fiscal, disciplinada pela Lei nº 6.830/80. Diante disso, diversos juristas e contribuintes passaram a defender que o protesto da CDA seria um meio indevido de cobrança, do qual não poderia o Fisco valer-se, por inadequação e ausência de razoabilidade. De modo semelhante, tais críticos arguem que o protesto cartorário é um instrumento afeto ao direito privado e aos seus sujeitos, não podendo ser praticado pela Fazenda Pública. Além disso, seu uso pelo Estado estaria eivado do vício de inconstitucionalidade, por configurar uma hipótese de sanção política,

ou, em outros termos, um exercício indevido do poder de império estatal voltado à coerção do contribuinte ao pagamento de tributos.

Em sentido contrário, a corrente favorável à tese fazendária defende que a execução fiscal é a única via judicial para a cobrança de créditos públicos, mas não exclui a realização de medidas extrajudiciais, a exemplo do protesto. Além disso, este seria útil e eficiente na cobrança de créditos fazendários, principalmente os de pequeno valor, pois amenizaria a altíssima carga processual do Judiciário brasileiro, ao evitar o ajuizamento de mais execuções fiscais que, inclusive, já representam um terço do número de processos em juízo.

Sustenta a tese fazendária, ademais, que se um particular, que cobra uma dívida privada, de seu interesse somente, pode protestá-la, porque não o poderia, muito mais, a Fazenda Pública, titular de créditos públicos, cujo interesse é de toda a coletividade? Iguamente, o protesto de CDA, para estes tributaristas, não se caracterizaria como sanção política, pois o conceito deste tipo de vício não se aplica, em nada, ao mencionado procedimento.

Defende a corrente fazendária que as sanções políticas em matéria tributária são aquelas que, por si só, impedem ou acarretam exorbitante dificuldade ao exercício da atividade econômica. Por isso, o protesto de CDA não seria o verdadeiro óbice ao exercício da atividade empresarial, mas a própria recusa em pagar impostos levada a efeito pelo contribuinte sonegador que, cedo ou tarde, culmina na cobrança e execução pelo Fisco.

Diante destas anotações, o questionamento que se impõe é se o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa é um instrumento harmônico com o ordenamento jurídico-tributário e, conseqüentemente, válido para a cobrança dos créditos públicos, levando-se em consideração a supremacia da Constituição, a predominância do interesse público e as limitações ao poder de tributar. Pretendemos, assim, analisar a inserção e a validade do protesto extrajudicial de CDA no direito pátrio, em caráter constitucional e infraconstitucional, a utilidade de sua aplicação pela Fazenda Pública e a eventual ameaça a direitos e garantias fundamentais do contribuinte.

Com efeito, este trabalho terá natureza fundamentalmente dogmáticoinstrumental com direção jurídica. O método de procedimento histórico e conceitual será utilizado, com

a análise da disciplina, no ordenamento jurídico pátrio, do instituto do protesto extrajudicial de CDA através da recente alteração promovida pela Lei nº 12.767/12.

Como principal método de procedimento, optamos pelo interpretativo, considerando a necessidade de operações hermenêuticas dedicadas ao dispositivo legal em questão, bem como de análises dos referenciais teóricos e contribuições da doutrina a respeito do tema. Por sua vez, as técnicas de pesquisa terão caráter teórico, com um enfoque especial em métodos teórico-normativos, dada a natureza do objeto de estudo, e constituir-se-ão de pesquisas bibliográficas e documentais em livros, leis, periódicos, manuais, artigos científicos, manifestações jurisprudenciais e sítios eletrônicos especializados no tema objeto de estudo.

A partir da pesquisa proposta neste trabalho, serão aprofundados os conhecimentos acerca de diversos institutos do Direito Constitucional, Tributário e Empresarial, proporcionando uma conclusão sobre a validade da utilização do protesto extrajudicial para a arrecadação dos valores devidos ao Estado. Deve-se destacar, assim, que dentre as ferramentas de cobrança das dívidas públicas (fiscais), o protesto extrajudicial é a que suscita mais debates atualmente. Certamente, isso ocorre em virtude de o tema ser muito recente, visto que a Lei que entregou ao Estado Fiscal este novo meio de cobrança de seus créditos entrou em vigor em 27 de dezembro de 2012.

Ademais, a viabilidade deste trabalho revela-se a partir da relevância de seus resultados para o Direito Tributário. Os resultados obtidos, ao seu turno, ainda que expressos em simples texto monográfico, podem fornecer aos operadores do direito tributário em geral critérios e diretrizes para a utilização de determinadas ferramentas para a cobrança do crédito público, bem como para a efetiva defesa judicial ou administrativa em face de deslizos ou irregularidades na atuação do Estado na perseguição daquele crédito.

De modo semelhante, o estudo do presente tema é de extrema relevância também para este pesquisador. É que a análise destas questões está diretamente relacionada às atividades da Receita Federal do Brasil, da Procuradoria da Fazenda Nacional e dos demais órgãos públicos vinculados ao Fisco em âmbito federal, estadual, distrital ou municipal.

Abordaremos inicialmente a Administração Tributária e sua função instrumental para a concretização das finalidades públicas ou, em outros termos, a satisfação do interesse público a partir da atividade tributária do Estado. Nesse momento, traremos à baila conceitos como o de atividade financeira do Estado, Fazenda Pública e Dívida Ativa, todos necessários à compreensão do fenômeno tributário e sua relação com a cobrança do crédito fiscal.

Examinaremos também aspectos gerais do crédito tributário, da fiscalização tributária e suas limitações, do dever fundamental de pagar tributos, da capacidade tributária e Justiça Fiscal, do dogma do interesse público na tributação e o importe da carga tributária brasileira, visto que a recuperação do crédito público, seja por meio de protesto ou de qualquer outro instrumento, relaciona-se com os poderes titularizados pelo Estado para arrecadá-lo, bem como o dever do contribuinte de pagar impostos e a sua respectiva capacidade de fazê-lo, na medida de suas riquezas.

Além disso, trabalharemos questões relacionadas à execução fiscal e seus resultados práticos, verificando o grau de superlotação do Judiciário brasileiro e sua relação com a quantidade de execuções fiscais em processamento, pois, segundo os seus defensores, o protesto de CDA se apresenta como um meio alternativo eficaz de recuperação de crédito, que pode minimizar o número de execuções fiscais propostas.

Em seguida, abordaremos o aspecto empresarial do tema, definindo o protesto extrajudicial, seu conceito, características, finalidades e a sua relação com o crédito e a praxis comercial. Demais disso, analisaremos os títulos protestáveis, que podem ser judiciais, extrajudiciais ou outros documentos de dívida, os seus requisitos essenciais, além de levar a efeito uma abordagem mais enfática dos títulos de crédito e da Certidão de Dívida Ativa, ambos na qualidade de títulos passíveis de protesto. Isto será feito objetivando a identificação do protesto e dos documentos que podem ser seu objeto, a fim de verificar a adequação da CDA para este fim.

Ao final, examinaremos o protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa, através de uma abordagem inicial dos meios ordinários de cobrança do crédito e sua eficiência, da relação do instituto com a Lei nº 12.767/2012, com uma análise do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça a respeito da matéria, e realizaremos uma apresentação crítica dos principais argumentos favoráveis à tese do contribuinte e à da

Fazenda Pública. Ainda, abordaremos o tema da sanção política em matéria tributária e a utilidade do protesto para a Fazenda Pública.

# 1. O DIREITO TRIBUTÁRIO NO ESTADO MODERNO

## 1.1. CONCEITO DE ESTADO

Para iniciarmos a presente dissertação, antes de tudo devemos compreender o que é o Estado e o que o compõe.

Ao adentrarmos o assunto do que seria caracterizado o Estado, no deparamos com alguns conflitos de ideias entre os autores. Dalmo de Abreu Dallari (Saraiva, 2003) defende três teorias básicas para o surgimento do Estado.

A primeira aponta que o Estado sempre existiu, mesmo que sem esta nomenclatura, posto que se trata de uma organização social, onde determinaria o comportamento de um grupo por meio de poder e autoridade.

A segunda trata a formação do Estado de maneira gradativa, que, a partir de um processo de socialização, observou-se à demanda para que fosse instituído uma norma, mesmo que não se encaixando no modelo complexo de Estado, para suprir as necessidades e conveniências de um determinado grupo.

A última teoria defendida por Dallari (Saraiva, 2003) reforça a ideia de que só há a ideia do Estado político quando existem características bem definidas, como por exemplo, o conceito e se exerce a soberania, bem como uma noção histórica concreta. Tal modelo veio a se apresentar somente no século XVII, no mundo ocidental.

Segundo Sergio Resende de Barros (Del Rey, 2003), a concepção de soberania como referencia política não existia na antiguidade, período referente a idade mais remota até o fim do império romano, não existia essa ideia de soberania política. Sua existência procedeu da transição do governo medieval (poliárquica) para o governo moderno (monarquia).

Dallari (Saraiva, 2003), portanto, define Estado Moderno como a junção de quatro elementos: soberania, território, povo e finalidade. Entende-se que o Estado deve fazer jus a sua função social, a qual se trata de suprir as necessidades de seu povo, entretanto, mantendo-se sob a luz de um ordenamento jurídico.

Dito isso falaremos do liberalismo e do Estado de Direito, Bobbio (Brasiliense, 2000), realizar uma precisa análise acerca da limitação do Estado, com sua limitação de poderes o que dá o conceito de Estado de Direito e a limitação quanto às funções.

Locke (Martin Claret, 2002), foi um precursor de ideias e defendia já veemente a manutenção e a conquista da liberdade do indivíduo, bem como de seus direitos fundamentais, todavia estas também seriam as causas defendidas pelo liberalismo.

“(...) quando os homens constituem sociedade abandonando a igualdade, a liberdade e o poder executivo do estado de natureza aos cuidados da comunidade para que disponha deles por meio do poder legislativo de acordo com a necessidade do bem dela mesma, fazem-no cada um com a intenção de melhor preservar a si próprio, à sua liberdade e propriedade”  
(p.94)

O Estado de direito, no mais é uma modalidade de exercício de poder estatal limitado, conforme já mencionado, este modelo é regulado por normas jurídicas gerais podendo estas, sofrerem variações conforme o tipo estatal submetido ao Direito. Para a doutrina liberalista além da limitação formal ocasionada pela subordinação do Estado ao Direito, também destaca a proteção pelos princípios fundamentais da pessoa humana, presentes na Constituição.

Este tipo de modelo pode ser nomeado como o um Estado de Direito forte, visto o controle exercido sobre o poder público pelos mecanismos criados constitucionalmente, do qual o objetivo é garantir as liberdades públicas fundamentais sem excessos.

Para Bobbio (Ícone, 1995), todavia, existem outros modelos de Estado da qual a subordinação ao Direito seja mitigada, e sendo assim considerado um Estado de Direito fraco ou fraquíssimo. O Estado não-despótico como também pode ser denominado o Estado fraco, sendo este dirigido pelas leis e não por homens. Por outro lado o Estado fraquíssima ou Estado kelsiano, considera que todo Estado é Estado de Direito (e a própria noção de Estado de direito perde toda força qualificadora), bastando apenas o seu ordenamento jurídico.

Malgrado, devem ser destacados alguns princípios de Estado de Direito no que tange a sua configuração básica. Conforme o defendido por Manoel Goncalves Ferreira Filho (Saraiva, 2004), existem três princípios norteadores que devem compor o Estado submetido ao Direito, sendo eles: o princípio da legalidade, o princípio da igualdade e o princípio da justiça.



O princípio da legalidade pode ser considerado a principal fonte de todas as obrigações dentro de um Estado de Direito, temos como exemplo o artigo 5º, inciso II da nossa Constituição Federal de 1988. Ao falarmos em princípio da legalidade devemos ter em mente que ao que tange o poder executivo, este não poderá exigir das quais não estejam devidamente previstas em lei; ao judiciário, cabe impor sanções apenas as quais a lei defina; para o legislativo, resta a atuação de prescrever condutas e regramentos apenas e tão somente mediante lei.

O princípio da igualdade ou equidade tem como função ser o informador do conceito de lei quando falamos de Estado de Direito, além de limitar o poder legislativo, onde deixa expresso de maneira clara que a legislação deve ser aplicada igualmente a todos, respeitando a premissa de tratar os iguais em suas igualdades e os desiguais em suas desigualdades.

Para falarmos de justicialidade, precisamos entender que é o princípio de controle dos atos do Estado de Direito, a fim de conter procedimentos contenciosos utilizados para decidir litígios, podendo ser das mais diferentes autoridades superiores dos Estados, Federação, Estado Federal, Estados-Membros, entre autoridades e particulares, etc. com isso compreendemos que o princípio da igualdade é apresentado pelo conteúdo expresso na lei e, a justicialidade tem como alicerce os critérios e regramentos contidos na legislação.

Prosseguindo, será incluída a análise do adjetivo “Democrático” do Estado de Direito, ponto chave para uma significativa mudança em seu conceito. Juristas e cientista políticos assumiram a responsabilidade de tentar conceituar e explicar o Estado Democrático de Direito, Loewenstein (Ariel, 1976) neste prisma, define como

A classificação de um sistema política como democrático constitucional depende da existência ou da carência de instituições efetivas por meio das quais o exercício de poder político está distribuído entre os detentores do poder, e por meio dos quais os detentores do poder estão submetidos ao controle dos destinatários do poder, constituídos em detentores supremos do poder. (p.149, tradução nossa [1])

[1] la clasificación de un sistema político como democrático constitucional depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder, y por medio de las cuales los detentadores del poder estén sometidos al control de los destinatarios del poder, constituidos

en detentadores supremos del poder.

Entendemos, então que para Loewenstein (Ariel, 1976), tem-se como aspecto principal do Estado Democrático Constitucional a função da distribuição e mecanismos institucionais para realizar o controle político, para que quem seja escolhido pelo povo, cumpra sua função social do cargo em que ocupe e sane as necessidades daqueles que são realmente os detentores do poder, a população do país.

Karl (Ariel, 1976) ainda destaca que o principal elemento para realizar o controle do poder político, se dá por meio de um ordenamento material constitucional. Todavia, apesar de se tratar de um elemento indispensável para o Estado Democrático de Direito, tal controle não pode ser tido como único para a definição deste modelo estatal.

Para Alexandre Moraes, o Estado Democrático de Direito é composto por normas democráticas, as quais consistem em eleições livres e periódicas pelo povo, assim como o respeito das autoridades públicas pelos direitos e garantias fundamentais.

## **1.2. ASPECTOS INICIAIS DO DIREITO TRIBUTÁRIO**

Após uma breve conceituação do que se trata o Estado Democrático de Direito, partiremos para os estudos acerca do Direito Tributário.

O Estado para manter sua instituição funcionando necessita arrecadar de alguma maneira recursos financeiros, esta função é delegada ao Direito Tributário, onde o mesmo disponibiliza aos contribuintes serviços e políticas públicas em troca de prestações pecuniárias, assim como leciona Sabbag, (Saraiva, 2013). Dentro destes recursos provenientes do adimplemento de tributos, multas, ou taxas, temos as receitas originárias ou derivadas.

As receitas originárias são aquelas das quais o estado auferir renda a partir de seus próprios recursos, podemos tomar como exemplo as entradas derivadas de laudêmios, alugueis, dividendos, participações, tarifas, empresas públicas. Neste modelo de receita, não há a dependência do contribuinte para que ocorra a rotação em caixas públicos.

Por outro lado, Oliveira e Horvath (Revista dos Tribunais, 2001) ao abordar as receitas derivadas, diz que se trata da parcela que o Estado cobra acerca de um patrimônio do contribuinte, por exemplo, como o IPTU (imposto predial territorial urbano) e

o IPVA (imposto sobre propriedade de veículo automotor), ou seja, é o constrangimento do Estado no patrimônio particular, mas vale salientar que sempre deve estar de acordo com o princípio da legalidade.

Ainda destaca Torres (Renovar, 2011) que a arrecadação dos tributos é a fonte financiadora da manutenção dos serviços prestados pelo estado, os salários dos servidores, terceiros contratados, além de todos demais custos derivados do serviço público.

Encontramos no art. 3º do Código Tributário Nacional o conceito o conceito de tributo.

Art.3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa vinculada.

Compreende-se logo, que tributo é toda a prestação pecuniária devida ao estado que não derive de ato ilícito como por exemplo, as multas, Guilherme Pedrozo (juspodivm, 2022) leciona.

(...) tributo é toda prestação pecuniária compulsória, ou seja, obrigação disposta em norma (taxatividade/ hipótese de incidência) que uma vez criada pelo respectivo ente competente e ocorrendo o fato gerador – inobstante excepcionalmente existir dispensa prevista na CF (imunidades) ou em norma infraconstitucional (isenções, convênios, benefícios) – o tributo terá que ser pago obrigatoriamente. (p. 23)

Destarte, não são os tributos a única fonte das dívidas que compõe o quadro de Dívida Ativa, mas inegavelmente representa a sua maior parte.

Sendo assim, o papel do Direito Tributário, além de nortear a tributação, regulam também o poder estatal compulsório para cobrança do adimplemento de tributos pelos cidadãos, além de assegurar garantias direcionadas ao contribuinte frente ao fisco. É portanto, a ciência jurídica responsável pela regulação do sistema tributário e disciplina a arrecadação, lançamento, fiscalização e ampliação de impostos em geral, a luz do princípio da legalidade, além das taxas, contribuições de melhoria e empréstimos compulsórios.

### 1.3. INSTITUTOS RELEVANTES DA TRIBUTAÇÃO NO BRASIL

O instituto responsável por gerir os recursos estatais advindos das receitas derivadas ou originárias, é a Fazenda Pública, organizando, obtendo e aplicando os recursos financeiros e destinando as finalidades públicas as quais pertencem. Logo, a Fazenda, então, possui a obrigação de administrar os recursos e as obrigações do Estado.

Torres (editoria, 2011) alega que a Fazenda se apresenta sobre facetas objetivas e subjetivas. No campo objetivo, tratamos da complexidade dos recursos, como os direitos patrimoniais, créditos tributários e direitos derivados da emissão de títulos da dívida pública; bem como também aborda obrigações financeiras do Estado.

Já subjetivamente, existe a confusão com a pessoa jurídica de direito público, aproximando-se do conceito de Administração Financeira, com os seus órgãos incumbidos de realizar a atividade financeira.

Temos como exemplo da representação da Fazenda pública, assim como retrata Hely Lopes Meirelles (Malheiros, 2000), em casos onde a Administração Pública ingressa em juízo entidades, seja autarquias, fundações públicas, entidades estatais ou órgãos detentores de capacidade processual, tradicionalmente se designa como Fazenda Pública. Samuel Monteiro (Hemus, 1998) define:

(...) alcança e abrange apenas as entidades públicas (autarquias, Estados, União Federal, Distrito Federal e Municípios), que arrecadam diretamente, com autonomia administrativa e financeira própria, ou recebem tributos e contribuições criados por leis tributárias ou previdenciárias, observada a competência impositiva constante expressamente da própria Constituição Federal. (p. 10)

Ante o exposto, vale destacar, por conta da relevância num cumprimento das finalidades públicas a Fazenda, goza de inúmeros privilégios, justamente para manter a supremacia e promover o interesse público. Podemos iniciar com o duplo grau de jurisdição obrigatório, previsto no art. 475, do Código de Processo Civil, além das prerrogativas processuais (prazo em dobro para recorrer e em quádruplo para realizar a contestação), contidos no art. 188 do CPC, também há o juízo privativo, art. 109, I, da Constituição Federal, não obstante, a execução diferenciada (regime de precatórios) prevista no art. 100 de Constituição Federal; dentre outros.

Contamos com a ação de execução fiscal, a qual se encontra regulada pela Lei n.º 6.830/80 para a cobrança de créditos públicos. Vejamos um breve entendimento da ação de execução fiscal, realizado por Guilherme Pedrozo (Juspodivm, 2022)

Os Entes Públicos, entes que recebem a delegação de criação e/ou majoração de tributos através do texto constitucional, não dependerão do Poder Judiciário para que possam construir os seus créditos tributários. Assim, atendendo aos interesses da coletividade, os entes públicos buscaram através do recolhimento de tributos, a manutenção do mínimo necessário para o bem da coletividade. Entretanto se acaso estes tributos não forem satisfeitos, as fazendas públicas deverão buscar o pagamento dos mesmos, através da execução fiscal. (p. 305)

Guilherme (Juspodivm, 2022), continua.

Assim, a Execução Fiscal é o rito processual disponível para que os entes públicos possam buscar a satisfação dos débitos tributários (e também, não tributários) não satisfeitos administrativamente pelos contribuintes. Ademais, tal rito apresenta legislação própria (Lei nº 6.830/1980) e se utilizará subsidiariamente, naquilo que não contrariar a lei especial, o conteúdo normativo disposto em nosso Código de Processo Civil (p. 305)

Nesta modalidade de execução processual, existem algumas prerrogativas responsáveis pela garantia da cobrança do crédito fazendário, podemos listar, a citação com preferencia de escolha pelo Fisco, assim como trata o art. 8º, I, da Lei supracitada, bem como o art. 29 que nos elucida com a norma para a não sujeição da cobrança em concurso de credores, tal como a habilitação em concordata, falência, inventário, arrolamento ou liquidação, a suspensão do processo pelo período de um ano nos casos em que o devedor não fora encontrado ou seus bens, está presente no art. 40, da referida Lei.

Destarte, como já tratado anteriormente, o Estado necessita do recolhimento de recursos para arcar com os custos de seu funcionamento, dito isso, o Administrador Público, faz-se valer do poder constitucional previamente estabelecido, o poder de polícia para efetuar o recolhimento da pecúnia. Todavia, sua pratica excessiva e abusiva que caracterize extorsão, sendo assim, a Constituição ao mesmo tempo que dá o poder ao Estado também o limita, utilizando-se dos princípios constitucionais tributários e suas imunidades, como maneira de garantir a isonomia e a dignidade do contribuinte perante o Fisco.

A despeito dos tributos corresponderem a maior parcela dos recursos do Estado, não deve ser confundido este crédito fazendário com os montantes carreados ao Tesouro Nacional, ou seja todos aqueles recursos arrecadados pela fazenda compõem o crédito fazendário, a esse respeito, o art. 39, caput e § 2º da Lei nº 4.320/64 dispõem sobre o crédito fazendário, definindo suas espécies, in verbis:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multa de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, alugueis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

Sabbag (Saraiva, 2013) ainda define o crédito tributário como uma obrigação tributária que se tornara líquida e certa através do lançamento fiscal. Machado ainda complementa o crédito não tributário, são aqueles não originários de atividade tributária, como as multas administrativas, custas processuais. Por fim fazem parte do crédito fiscal, todavia, não possuem caráter tributário.

Para compreendermos o que é a Administração Tributária, devemos assimilar e se trata de um conjunto de atividades e ações, as quais se integram e se complementam, para alcançar a garantia e o cumprimento da legislação tributária. Tal conjunto de ações possuem sustentação na positividade da legislação tributária além dos dados econômicos-fiscais e cadastrais constantemente alimentados em sistemas de informação, seja pelos próprios contribuintes ou por terceiros, conforme dita Eduardo Sabbag (Saraiva, 2013).

Portanto o procedimento fiscalizatório, conforme o art. 194 e seguintes do Código Tributário Nacional, constitui o poder-dever imputados as entidades instituidoras do tributo, ou seja, o Estado tem a competência de fiscalizar tanto a pessoa física quanto a jurídica, independente de serem contribuintes, como nos casos das pessoas que gozem de imunidades assim como as igrejas por exemplo, estas estão imunes do pagamento de

impostos, todavia, a imunidade da obrigação acessória, não a isenta de cumprir com a obrigação principal que tomemos como exemplo declarar sua receita, entrar notas ao fisco. Sendo assim, é plenamente legal o exame do livro contábil das pessoas imunes.

Sabbag (Saraiva, 2013), nos instrui que a Administração deve se manter dentro de suas limitações legais de fiscalização, portanto, pessoas que não possuem a obrigação de cumprir com determinada demanda tributária, não deve ser fiscalizada, podendo caracterizar prática abusiva. Modo que o Supremo Tribunal Federal decidiu que “estão sujeitos à fiscalização tributária ou previdenciária quaisquer livros comerciais, limitado o exame aos pontos objeto da investigação” (Súmula nº 439).

Ainda seguindo os entendimentos do Supremo Tribunal Federal, por meio de súmulas faz apontamentos acerca da inadmissibilidade da utilização de medidas coercitivas para a exigência de tributo. É a vedação das chamadas sanções políticas em matéria tributária. Este posicionamento do Pretório Excelso encontra-se consolidado nos seguintes verbetes sumulares:

Súmula nº 70. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula nº 323. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Súmula nº 547. Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

Malgrado, o Código Tributário Nacional, em seu art. 198 ainda resta claro a vedação de qualquer ato antiético quanto ao sigilo dos dados de sujeitos passivos ou terceiros, bem como informações referentes ao estado e natureza de seu negócio.

De um lado temos o contribuinte cujo dever é prestar informações aos órgãos ou entes fiscalizadores (art. 197, CTN), e, em contrapartida, o Fisco, em observância das normas constitucionais, tributárias e processuais, tem o dever de resguardar o sigilo de seu sujeito passivo.

Contudo, caso a obrigação não seja satisfeita no prazo estabelecido, o inadimplemento acarretará na inscrição do débito em Dívida Ativa. Mas afinal, o que seria a Dívida Ativa? Esta nada mais é, do que a representação do montante ou melhor dizendo, do crédito devido em favor Estado, por terceiros, podendo ser de origem tributária ou não.

A vista disso, trata-se portanto, de um ato administrativo vinculado o qual posterior ao devido processo legal, os órgãos responsáveis (Distrito Federal, Municípios, Procuradorias dos Estados, procuradorias da Fazenda Nacional) dão aos créditos da Fazenda Pública os elementos necessários para a cobrança no judiciário, em processo de execução, como certeza, liquidez e exigibilidade.

Para créditos tributários, trata-se da “Dívida Ativa Tributária”; para os créditos não tributários, da “Dívida Ativa Não Tributária”, conforme dicção expressa do art. 39, §2º da Lei nº 4.320/64. O termo de inscrição de dívida ativa, representado pela Certidão de Dívida Ativa (CDA), é o documento que formaliza a inclusão de importe tributário exigível no cadastro de Dívida Ativa. Como será analisado com maior detalhamento, a CDA é um título executivo extrajudicial, nos moldes do art. 784, VII, do CPC.

Os requisitos da CDA, estão presentes no art. 2º §5º e §6º, da Lei 6.830/80:

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

I – o nome do devedor, dos corresponsáveis 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;

VI – o número do processo administrativo ou do auto de infração, se neles estiver apurado o valor da dívida.

§6º A Certidão de Dívida Ativa conterá os mesmos elementos do Termo de Inscrição e será autenticada pela autoridade competente.

Sobre a CDA, o Código Tributário Nacional dispõe:

Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

Art. 204. A dívida regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez e tem o efeito de prova pré-constituída.



De modo semelhante, a literalidade da Lei nº 6.830/80 (Lei de Execuções Fiscais) é a seguinte:

Art. 2º - Constitui Dívida Ativa da Fazenda Pública aquela definida como tributária ou não tributária na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Art. 3º - A Dívida Ativa regularmente inscrita goza da presunção de certeza e liquidez.

É no sentido de confirmar a presunção de certeza, liquidez e exigibilidade da CDA o julgado do Colendo STJ a seguir:

TRIBUTÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. ICMS. MULTA. CDA. REQUISITOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. A agravante apontou de forma absolutamente genérica a violação do art. 535 do CPC, não especificando em que consistiriam a omissão, a contradição e a obscuridade do acórdão recorrido. Incidência da Súmula 284/STF. 2. O Tribunal de origem firmou entendimento no sentido de que são válidas as CDAs que instruem o pleito executivo. Incidência da Súmula 7/STJ. 3. Consigne-se, por fim, quanto à irresignação recursal acerca da impossibilidade de fazer prova negativa. Sabe-se que a CDA goza de presunção de certeza e liquidez a ser ilidida por prova inequívoca a cargo do sujeito passivo, conforme previsto no art. art. 204 do CTN, o que, segundo o Tribunal a quo, não fora afastada, por ausência de prova. Incidência da Súmula 7/STJ. Agravo regimental improvido.” (Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 286.741/MG, Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Humberto Martins, julgado em 21/05/2013)

Sabbag (Saraiva, 2013) aponta que o princípio da legalidade, rege, assim como outros, a atividade da Administração Pública no que tange o registro da CDA. Todavia, a Fazenda Pública, no papel de credor, dispensa a necessidade de provar a certeza e liquidez do crédito tributário, bastando apenas a CDA para sua execução judicial.

Com a inscrição em Dívida Ativa, a CDA extraída da inscrição, possui presunção de veracidade, cabendo ao executado comprovar a ilegitimidade ou ilegitimidade de tal documento frente ao judiciário, alega Grilo (Juspodivm, 2014). Entretanto, a Administração poderá de ofício sanar quais quer irregularidades que possam conter na

CDA, neste sentido encontramos dois entendimentos, sendo o primeiro expresso na Súmula nº 473 do STF:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

E o segundo presente na Súmula nº 392 do STJ:

A fazenda Pública pode substituir a Certidão de Dívida Ativa (CDA) até a prolação da sentença de embargos, quando se tratar de correção de erro material ou formal, vedada a modificação do sujeito passivo da execução.

#### **1.4. DA EXECUÇÃO FISCAL**

A inscrição do débito em Dívida Ativa, o torna exequível, para que ocorra a inscrição, não é necessária que informe o sujeito passivo do cadastro. A partir do feito, fica a Fazenda autorizada a utilizar-se dos meios judiciais com rito específicos para a cobrar o adimplemento, presentes na Lei de Execuções Fiscais Lei nº 6.830/80 aponta que nestes casos deve-se valer da ação de execução fiscal, combinando com alguns disposto da Lei nº 4320/64, bem como disposições do CTN e CC, e rito processuais presentes no CPC que tratam das execuções.

Grilo (Juspodivm, 2014), complementa o tema. Na execução podem ser cobrados quaisquer valores, desde que inscritos regularmente e cumprido os preceitos legais da Dívida Ativa, podendo ou não ter origem tributária. Compreende-se que a CDA (título executivo) antes de ser expedida, possui um criterioso processo de formatação, o principal é o controle de legitimidade.

Em regra os prazos para a cobrança do inadimplemento da dívida ativa, são estabelecidos por leis ordinárias dos entes tributantes, entretanto as Fazendas Públicas quando se tratar de dívidas antieconômicas ou danosas para os cofres públicos, devido ao elevado custo processual das execuções, pode a Fazenda abrir mão destas cobranças, tendo amparo legal na LEF, como podemos apreciar a seguir.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva

iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[...] § 3o O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;

**II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. (grifo nosso)**

Além da permissão cedida pelo dispositivo transcrito acima, com intuito de evitar prejuízos a Fazenda, temos de maneira análoga o dispositivo do art. 5º do Decreto-Lei nº 1569/77, acerca da atuação da Procuradoria da Fazenda Nacional, apreciemos:

Art 5º Sem prejuízo da incidência da atualização monetária e dos juros de mora, bem como da exigência da prova de quitação para com a Fazenda Nacional, o Ministro da Fazenda poderá determinar a não inscrição como Dívida Ativa da União ou a sustação da cobrança judicial dos débitos de comprovada inexecutabilidade e de reduzido valor.

Neste prisma, a Portaria nº 248/2000, do Ministério da Fazenda, dispensa o ajuizamento de execuções fiscais de valores inferiores a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), bem como as inscrições em dívida ativa de montantes de até R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais). Isto para manter o princípio da eficiência administrativa o qual leva o Poder Público ter o melhor custo benefício, com resultado mais proveitoso e menor utilização de recursos públicos com o processo. Neste diapasão encontramos também a Portaria MF nº 75, de 22 de março de 2012, que estabelece:

O MINISTRO DE ESTADO DA FAZENDA , no uso da atribuição que lhe confere o parágrafo único, inciso II, do art. 87 da Constituição da República Federativa do Brasil e tendo em vista o disposto no art. 5º do Decreto-Lei nº 1.569, de 8 de agosto de 1977; no parágrafo único do art. 65 da Lei nº 7.799, de 10 de julho de 1989 ; no § 1º do art. 18 da Lei nº 10.522, de 19 de

julho de 2002 ; no art. 68 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996 ; e no art. 54 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 , resolve: Art. 1º Determinar: I - a não inscrição na Dívida Ativa da União de débito de um mesmo devedor com a Fazenda Nacional de valor consolidado igual ou inferior a R\$ 1.000,00 (mil reais); e II - o não ajuizamento de execuções fiscais de débitos com a Fazenda Nacional, cujo valor consolidado seja igual ou inferior a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Ainda neste viés, temos o comentário realizado pelo Procurador da Fazenda Nacional Renato Cesar Guedes Grilo.

Segundo estudos realizados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em ações de execução de dívidas menores do que R\$ 21,7 mil dificilmente se consegue recuperar valor igual ou superior ao custo do processo judicial. [...] Em disposição que prima pela proporcionalidade e observância das dimensões continentais do Brasil, em suas desigualdades econômicas regionais, a Portaria MF nº 75 permite ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional, observados os critérios de eficiência, economicidade, praticidade e as peculiaridades regionais e/ou do débito, autorizar, mediante ato normativo, as unidades por ele indicadas a promoverem a inscrição e o ajuizamento de débitos de valores consolidados inferiores aos estabelecidos na Portaria (R\$ 20.000,00 para a cobrança). (2014, p. 187- 188)

Concluimos então que a possibilidade de utilizar de outros meios além do judicial para a cobrança da dívida, até mesmo para garantir a celeridade dos ritos, é o protesto da CDA.

## **1.5. DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA E A JUSTIÇA FISCAL**

Retornaremos ao tópico do Estado democrático de Direito, mas não para discutirmos as garantias fundamentais (arts. 5º ao 17 da CF), mas sim os deveres fundamentais do cidadão, para Nabais (Almedita, 1998), a doutrina constitucional atual não satisfaz o reconhecimento que deveria com o tema referente aos deveres fundamentais.

Em nossa Constituição, não muitos os casos de deveres fundamentais dos cidadãos listados, mas ainda sim tomemos alguns exemplos como o dever de comparecer com sua obrigação frente à justiça eleitoral por meio do voto (art. 14), aos homens, o serviço militar (art. 143), proteger e amparar as crianças e os idosos (arts. 227 e 229),

defesa e proteção do meio ambiente (art. 225) além de compor o tribunal do júri quando assim chamado (art. 5º, XXXVIII).

Dentre o rol de deveres fundamentais encontramos também o de adimplir tributos, posto que em mesma medida que o contribuinte possui o dever de pagar o Estado encontra-se na obrigação de cumprir com seus deveres sociais, econômicos e culturais, com a sociedade, e, como já mencionado retro, este custeamento se faz por meio do recolhimento das obrigações principais.

Abraham (Elsevier, 2010) resume tal situação como, o contribuinte, em prol de um bem coletivo, cede ao Estado – mesmo que de maneira coercitiva dentro dos parâmetros legais – uma parcela de seu patrimônio para que o mesmo possa dispor de serviços públicos a fim de proporcionar dignidade e satisfação comunitária.

Destarte, compreende-se o imposto como uma via de mão dupla, pois o poder ou o dever não encontra-se apenas com o contribuinte tampouco apenas com o Estado, estabelecendo assim uma relação de co-depêndencia, dinâmica que retrata Nabais (Almedita, 1998). Esta relação pode ser posta como exemplo, onde todos os direitos possuem um custo público, logo os direitos sociais tornam-se despesas públicas com imediata expressão na esfera de cada um dos seus titulares, uma esfera que assim se amplia na exata medida dessas despesas.

Para Sarlet (Livraria do Advogado, 2006) os direitos sociais a prestação, não são direcionados a proteger a liberdade e igualdade abstrata, mas sim, tem cunho na vinculação de tarefas de melhoria, redistribuição e distribuição de recursos, tal qual a criação de bem essenciais não disponíveis para quem os necessitem.

Por isso, a tributação não constitui um objetivo primário do Estado em si mesmo, mas o meio que possibilita a este cumprir os seus objetivos primordiais ou primários, atualmente consubstanciados em tarefas do Estado de Direito e tarefas de Estado Social, ou seja, em tarefas do Estado de Direito Social (SARLET, Livraria do Advogado, 2006, p. 185).

Motta salienta que o dever fundamental (pagar imposto) é a maneira de se efetivar as prestações dos direitos sociais, na medida em que é atribuído a todos aqueles que gozem de capacidade contributiva, o dever de cumprir com suas obrigações para sanar deste modo também às contraprestações que de o Estado.

Apesar de não se encontrar expressa na CF/88, cláusulas que atribuam o dever de adimplir impostos, a conclusão que se tira embasando-se na ordem constitucional e nos objetivos fundamentais, é atribuído o dever de pagar tributo a cada pessoa que possua capacidade contributiva dentro de suas limitações individuais.

Vale salientar que a CF/88 estabelece o princípio protetivo do cidadão contribuinte frente ao Estado Fiscal, a capacidade contributiva como padrão regulador da tributação, ao dispor:

Art. 145. [...] § 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

Neste prisma, ao tratar da capacidade contributiva e toda a limitação quanto a cada indivíduo frente a seus ganhos, logo esta se torna um fator determinante para a atuação e ações do Estado. Quanto maior for a arrecadação isso significa que maior é a capacidade de contribuição da sociedade, conseqüentemente mais deve o Estado agir para aqueles que dependem do uso público de serviços básicos.

Grilo (Juspodivm, 2014) enfatiza que para existir um sistema tributário justo, o mesmo deve conter normas equânimes quanto a sua arrecadação, tratando os iguais dentro das suas igualdades e os desiguais nos parâmetros de suas desigualdades. Tendo como consequência maior eficiência e menor evasão fiscal.

Logo, a contribuição de cada cidadão ou pessoa jurídica, deve ser medida em seus sinais externalizadores de riqueza, como sua renda, seu patrimônio, seu consumo. Onde a depender quanto maior ou menor forem, maior ou menor será a sua obrigação para com a Fazenda, mantendo-se no princípio da isonomia, meio utilizado pela Administração Pública para garantir a justiça social e fiscal.

## **1.6. A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E O IMPORTE DA CARGA TRIBUTÁRIA**

Para iniciarmos este tópico, traremos noções do que é o interesse público pelo entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello (Malheiros, 2014), versando acerca da

noção de que o interesse coletivo, conjunto social, nada mais é do que a dimensão pública de interesses individuais.

Outro ponto a se destacado, é que a atividade tributária do Estado, também deve obedecer a supremacia do interesse público, assim sendo, a arrecadação de tributos não pode ter como finalidade sanar interesses privados ou interesses públicos secundários. Devendo o agente público responsável, destinar os recursos para cumprir com as necessidades sociais.

Frente a doutrina tributarista, é levantada a questão referente a até onde é lícito ao Estado realizar tudo em nome da supremacia do interesse público? Bem como, quais são suas limitações ao seu ímpeto tributante ou até mesmo predatório? Foram levantadas tais indagações, pois assim como o protesto da CDA e muitas ações de matéria tributária, estão sob a proteção da supremacia do interesse público. Ou seja, partindo da premissa de que a arrecadação de impostos favorece o interesse da coletividade, o Estado pode lançar mão de vários meios para fazê-lo da forma mais eficiente.

Contudo, como já abordado, existem limitações legais as quais devem ser observadas. Como o princípio da legalidade que é pautado no arts. 5º, II e 150, I, da CF/88, existem demais princípios que também possuem grande relevância para o tema, tal qual o princípio da vedação ao confisco, da capacidade contributiva, da anterioridade, da isonomia, as imunidade tributárias, além da taxatividade dos tributos descritos na Constituição. Com exceção dos impostos residuais (art. 154, I, CF) não é admitida a criação de espécies que não estejam brevemente previstas na matéria constitucional.

Além do já mencionado, também há sua devida importância para os limites da tributação os direitos e as garantias fundamentais do cidadão-contribuinte, presentes no texto constitucional.

No Brasil nos deparamos com a problemática da tributação excessiva e um retorno do dinheiro recolhido pelo Estado deixa muito a desejar. Segundo dados disponibilizados pela Receita Federal, em 2014, todo o montante tributário arrecadado pela União, Estados e Municípios, somaram R\$ 1,742 trilhões de reais, representando cerca de 35,95% da renda dos brasileiros.

O que fez com que o país ocupe o lugar de um dos países que possuem as maiores cargas tributárias do mundo, segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, o brasileiro trabalha cerca de 42% do ano apenas para pagar imposto.

O Presidente Executivo do IBPT, João Eloi Olenike em entrevista da o *Jornal da Manhã* da emissora Jovem Pan, deu o seguinte comentário acerca do Índice de Retorne de Bem Estar a Sociedade.

Em todas essas 10 edições, o nosso país, o Brasil, ficou em último lugar, ou seja, em número 30. Por que? Porque o Brasil tem uma carga tributária equivalente aos países de maior arrecadação ou maior índice de carga no mundo, mas o retorno dele é muito ruim, para não dizer péssimo, ficando aí abaixo de países da América do Sul como a Argentina e como o Uruguai.

Ainda neste viés o Ranking Disponível no site do IBPT, mostra a sobrecarga do nosso sistema tributário nos contribuintes, pois ocupamos o 14º lugar dos países com maior carga tributária do mundo. O que leva muitas vezes os pequenos empreendedores a terem dificuldade em manter seus negócios, pois se deparam com o impasse para cumprir suas obrigações tributárias e outros custos derivados do negocio. Dito isso, nos deparamos com outro problema, pois devido à alta tributação, o índice de sonegação vem crescendo proporcionalmente.

Destarte, quando há de um lado o cidadão que possua características para o pagamento de determinado imposto, todavia não o faz, alguém deverá pagar, seja com pagamento a mais de tributo ou onde a sociedade tenha que arcar com o ônus da perda de um direito social ou com a prestação pública, sustenta Grilo (Juspodivm, 2014).

Conclui-se que a sonegação de imposto, não interfere sobre às reponsabilidades individuais, mas também na coletiva, e nos serviços prestados pelo Estado. A sonegação conjunta com a precarização de serviços públicos nada mais é que um ciclo vicioso, pois o cidadão não quer pagar já que não serviços públicos de qualidade, da mesma forma que o Estado não proporcionada a devida qualidade por conta do crescimento dos índices de sonegação.

Todavia, o Estado não pode se pautar seus maus serviços apenas nesta questão pois, por mais que seja auto o índice de sonegação em nosso país, a arrecadação seria suficiente desde que houvesse uma boa gestão financeira dos recursos, entretanto não são raros os casos de atentados contra o erário em ações corruptivas.

Em contra partida também não pode o contribuinte utilizar disto como desculpa para seu comportamento sonegatório, visto que a competência legal para exigir a correta e regular prestação de serviços públicos de qualidade e para fiscalizar os gestores



públicos foi dada, respectivamente, ao Poder Judiciário e aos órgãos de controle, tais como o Tribunal de Contas e ao Ministério Público.

## 2. DO PROTESTO E TÍTULOS PROTESTÁVEIS

### 2.1. ASPETOS GERAIS

O protesto, em sentido amplo, significa a afirmação pública e solene de determinado fato com o objetivo de constituir prova. Na lição de Domingos Franciulli Netto (AMADEI, 2004, p. 138) “o protesto nasceu para exercer função ligada à própria origem etimológica da palavra, derivada, ao que tudo indica, do latim *protestor, aris, atus, ari*, que quer dizer [...] testemunhar em público, provar, anunciar, asseverar”. Para Ceneviva (2002, p. 341), o protesto significa, genericamente, “um ato de afirmação de contrariedade”.

Esta definição geral do protesto contempla tanto o protesto judicial que encontramos no art. 867 do CPC, bem como do protesto previsto no art. 1º da Lei nº 9.492/97. Por mais que seja uma definição geral, ambos protestos mencionados possuem suas especificidades, como por exemplo a autoridade competente para seu feito, o âmbito (judicial ou cartório), o procedimento e a finalidade

O protesto judicial é o procedimento cautelar específico a ser manejado em ação judicial, regido pelo art. 867 do CPC.

Todo aquele que desejar prevenir responsabilidade, prover a conservação e ressalva de seus direitos ou manifestar qualquer intenção de modo formal, poderá fazer por escrito o seu protesto, em petição dirigida ao juiz, e requerer que do mesmo se intime a quem de direito.

No protesto judicial, o ato consiste na comprovação ou documentação de intenção do promovente, disciplinado nos arts. 867 a 873 do CPC. Método muito utilizado em ações de natureza trabalhista sobre dissídios coletivos com intenção de interromper a prescrição (art. 202, II do CC).

Mas ainda assim, é possível ser utilizado em litígios individuais, seja de natureza trabalhista ou cível. Se presta a assegurar ou direitos do promovente, além da finalidade de comunicar o destinatário. Esta finalidade é concretizável a partir de qualquer das possibilidades insculpidas no art. 867 do CPC, sejam elas: prevenir responsabilidade, prover a conservação e/ou ressalva de direitos ou manifestar qualquer intenção de modo formal.

Entretanto não se confunde o com o protesto extrajudicial, posto que sua natureza e finalidade são totalmente distintas. Sendo assim, a CDA, por se tratar de título executivo extrajudicial não pode ser objeto de protesto judicial, dado a incompatibilidade procedimental e finalística.

## 2.2. PROTESTO EXTRAJUDICIAL

Com origem nos anos iniciais do século XIV, o protesto faz parte de um instituto antigo do Direito Cambial. O título de protesto desde então foi figura importante na prevenção de litígios, Miranda e Lima, fazem menção ainda que o protesto extrajudicial trazia segurança aos negócios jurídicos, visto que quando lançados e notificados, o protestado deveria/deve efetuar o pagamento da maior parte, se não a totalidade em cartório, trazendo muito benefícios para os credores.

No Brasil o primeiro marco legislativo referente ao tema, veio com o Código Comercial de 1850 com a Lei nº 556 de 25 de junho do referido ano, revogada em 1908 pelo Decreto do Poder Legislativo nº 2.044. da mesma maneira em 1966, em 24 de Janeiro, houve a introdução da Lei Uniforme de Genebra (LUG) para tratar das letras de câmbio e notas promissórias, com o Decreto nº 57.663, para disciplinar o instituto cartorário.

Durante um logo período pôde se observar uma inércia legislativa no país quanto à questão do protesto extrajudicial, visto que este permaneceu regulado pelo Decreto mencionado anteriormente combinado com acréscimos trazidos pela LUG.

Por conta da *vacatio legis* em relação à alguns assuntos como a publicidade, o cancelamento e a sustentação do protesto, foi necessário o posicionamento das Cortes de Justiça para dar esclarecimentos nestas questões voltadas ao protesto. Em São Paulo, deu-se por meio do provimento nº 1/74 da 1ª Vara de Registros Públicos de São Paulo, nº 8, em 1 de agosto de 1974 no Tribunal de Justiça de Pernambuco, e, em 14 de maio de 1975 o nº 4 no Tribunal de Justiça de São Paulo.

A primeira Lei neste sentido, veio em 24 de novembro de 1975 sob o nº 6.268, que determinou a averbação do pagamento efetuado posterior ao protesto. Todavia não representou avanço legislativo algum, visto que a jurisprudência já previa o cancelamento. Antonio e Bede (Revista de Ciências Humanas e Sociais Pitágoras, 2011), com a

chegada dessa lei, o STF prolatou decisão sobre a matéria, onde o Ministro-Relator Moreira Alves admitiu apenas a averbação do protesto após o adimplemento do mesmo e não mais o seu cancelamento do protesto posteriormente pago.

Seguindo a cronologia, em 25 de setembro de 1979, criou-se a Lei nº 6.690 onde se estabeleceu a retroatividade do cancelamento dos protestos que foram averbados após o pagamento do título. Posteriormente sendo esta Lei modificada pela Lei nº 7.401 de 5 de novembro de 1985. Por último, a Lei que se encontra em vigor até o presente momento surgiu em 10 de setembro de 1997 sob o n.º 9.492, representando um estatuto dos protestos dentro do Direito brasileiro.

É importante também compreender do que se trata o crédito e o que ele é, no nosso Código Civil, crédito é um meio de fomentar a atividade comercial ou empresarial. Tulio Ascarelli (Mizuno, 2003) “nos encontramos em uma economia creditória e nela os títulos constituem a construção mais importante do direito comercial moderno” (p.35)

Fran Martins (Forense, 2002) afirma que “o crédito, ou seja a confiança que uma pessoa inspira a outra de cumprir, no futuro, obrigação assumida, veio facilitar grandemente as operações comerciais, marcando um passo avantajado para o desenvolvimento das mesmas” e complementa que “surgiu assim, o crédito como elemento novo a facilitar a vida dos indivíduos e, conseqüentemente, o progresso dos povos” (p. 3).

No mesmo sentido, André Luiz Santa Cruz Ramos (Forense, 2011) leciona:

Com efeito, o crédito, que consiste, basicamente, num direito a uma prestação futura que se baseia, fundamentalmente, na confiança (elementos de boa-fé e prazo), surgiu da constante necessidade de viabilizar uma circulação mais rápida de riqueza do que a obtida pela moeda manual. (p. 361).

Assim, para Ramos (Forense, 2011), o protesto extrajudicial “consiste em um dos institutos cambiários mais importantes (...), que pode ser definido como o ato formal pelo qual se atesta um fato relevante para a relação cambial”. Conforme a Lei 9.492/97 o protesto de títulos extrajudiciais perante o Tabelião de Protestos de Títulos, é um ato solene e formal utilizado para comprovar a inadimplência e o descumprimento de obrigação originária de dívida (art. 1º).

O protesto na relação credor (beneficiário da obrigação) e devedor (aquele que deve cumprir com a obrigação de pagar) serve como um meio de notificar o devedor e dar ciência de que o credor é portador de título líquido, certo e exigível, onde se exige o seu aceite ou o adimplemento e para que manifeste sua vontade de resguardar seu direito regressivo contra os coobrigados. Sento realiza pelo Tabelionato de Protestos, não tendo dependência alguma da via judiciária. Segundo Vicente de Abreu Amadei (Fabris, 2004)

Protesto é, portanto, ato que prova ou comprobatório, que tem o escopo de servir de prova, de documentar, de anunciar, de asseverar; em outras palavras, tem fim probatório ou testificante. Mas, note-se bem como prova: o protesto prova com segurança jurídica, ou seja, de forma precisa, certa, isenta de dúvidas, digna de fé, autêntica, solene, formal, oficial, notarial, com a marca da fé pública. (p. 76).

Ceneviva (Saraiva, 2002) conclui que o protesto trata-se de um título cambial que representa a mora (art. 397, CC) e não o inadimplemento, ou seja, seu intuito ainda é a possibilidade de prestação útil à relação, contudo esta apenas se encontra impontual, posto que já houve o decorrer do prazo de vencimento. Para que cumpra devidamente seu papel como prova, contudo, o título deve ser formalmente exato, sendo a prova restrita ao conteúdo do documento e não abrangendo os elementos substanciais que fundamentem sua origem.

Com efeito, o fato relevante para a relação cambial que o protesto objetiva atestar pode ser: a falta de aceite do título; a falta de devolução do título; ou a falta de pagamento do título. Importante destacar que, quanto à relação cambiária, o protesto nem sempre é indispensável. Em regra, sua inafastabilidade se caracteriza na hipótese em que o credor deseja executar os codevedores (ou devedores indiretos), a exemplo do endossante. Daí ser comum a afirmativa genérica de que o protesto garante o direito de regresso em face dos devedores indiretos do título. De maneira diversa, em sendo a execução dirigida contra o devedor principal do título, o protesto é desnecessário (RAMOS, Método, 2011).

### **2.3. OS TÍTULOS PROTESTÁVEIS**

A Lei do Protesto (Lei nº 9.492/97) prevê quais títulos são protestáveis, os dividindo nos gêneros de títulos executivos judiciais relacionado ao art. 785 do CPC, e os título executivos extrajudiciais, relacionados ao art. 784 do CPC. Apesar de suas

diferenças a eficácia para ambas modalidades é a mesma, divergindo apenas quanto ao seu procedimento e regulamentações, porém de eficácia semelhante.

Os títulos de execução judiciais exigem a participação indispensável do poder judiciário, onde atos estatais são representados. Por outro lado os títulos executivos extrajudiciais, são utilizados para formalizar documentações partindo de afirmações realizadas pelo próprio devedor, não necessitando da ação do Estado para intervir.

Dinamarco (Malheiros, 2004) explica que é necessário que “o título represente uma obrigação perfeitamente identificada em seus elementos (certeza) e suficientemente quantificada (liquidez)” (p. 208). Concluimos portanto que a certeza esta ligada a formalização do título, a liquidez ao valor aferido e a exigibilidade ao vencimento do título. O Juiz Paulo Roberto Vasconcelos, explicou melhor o referido nos autos da Apelação Cível nº 0272.175-5:

No caso verificam-se presentes os requisitos da liquidez, certeza e exigibilidade do título, previstos no art. 586 do CPC. A certeza diz respeito à existência do crédito, a liquidez decorre da determinação de sua importância, enquanto que a exigibilidade se refere ao tempo no qual o credor poderá exigir o pagamento, que não depende de termo ou condição nem está sujeito a outras limitações[...]. (Tribunal de Justiça do Paraná, Décima Quarta Câmara Cível, Relator: Luiz Antônio Barry, Julgado em 22/06/2005)

Destarte, cabe ao Tabelião, verificar os requisitos e analisar os documentos apresentados para o protesto. Destacando que mesmo aqueles documentos que possuam aptidão para utilizar-se da via judicial também poderá ser objeto de protesta, ante o descrito no CPC, pois cabe o protesto títulos executivos judiciais e extrajudiciais.

Para Dinamarco (Malheiros, 2004, p. 191), o título executivo "é um ato ou fato jurídico indicado em lei como portador do efeito de tornar adequada a tutela executiva em relação ao preciso direito a que se refere".

Segundo Carnelutti, seria o título executivo o documento que o credor leva ao órgão judicial para dispor da execução, de forma análoga, seria o bilhete de passagem entregue pelo viajante na estação do trem. O seu cumprimento poder ser feito de maneira coercitiva com um processo civil de execução. O CPC no art. 785 nos traz um rol exemplificativo dos títulos executivos judiciais, todavia há títulos distintos dos listados mas que admitem a interpretação análoga ou extensiva.

Nesse sentido, o Egrégio Superior Tribunal de Justiça já consolidou o seguinte entendimento:

FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUPÇÃO. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. RELIGAMENTO. DESCUMPRIMENTO. ASTREINTES. EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE. I - Trata-se de recurso especial interposto contra o acórdão que manteve decisão interlocutória que determina a imediata execução de multa diária pelo descumprimento da ordem Judicial. II - Considerando-se que a "(...) função das astreintes é vencer a obstinação do devedor ao cumprimento da obrigação de fazer ou de não fazer, incidindo a partir da ciência do obrigado e da sua recalcitrância" (REsp nº 699.495/RS, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 05.09.05), é possível sua execução de imediato, sem que tal se configure infringência ao artigo 475-N, do então vigente Código de Processo Civil. III - "Há um título executivo judicial que não se insere no rol do CPC 475-N mas que pode dar ensejo à execução provisória (CPC 475-O). É a denominada decisão ou sentença liminar extraída dos processos em que se permite a antecipação da tutela jurisdicional, dos processos cautelares, ou das ações constitucionais" (CPC comentado, Nelson Nery Júnior e Rosa Maria de Andrade Nery, Editora Revista dos Tribunais, 9ª ed, pág. 654). (Recurso Especial n. 885737, Primeira Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Francisco Falcão, julgado em 27/02/2008).

Posto isso, os títulos passíveis de protesto são: a sentença homologatória de conciliação ou de transação (mesmo que inclua matéria não posta em juízo); a sentença proferida no processo civil que reconheça a existência de obrigação de fazer, não fazer, entregar coisa ou pagar quantia; a sentença arbitral; a sentença penal condenatória transitada em julgado; a sentença estrangeira, homologada pelo Superior Tribunal de Justiça; o acordo extrajudicial, de qualquer natureza homologado judicialmente; o formal e a certidão de partilha, exclusivamente em relação ao inventariante, ao herdeiros e aos sucessores a título singular ou universal; decisão ou sentença liminar extraídos dos processos em que se admite a antecipação da tutela jurisdicional; sentença declaratória; decisão interlocutória e acórdão.

Outrora, ao que tange o título executivos extrajudiciais, devemos compreender que estes se originam da vontade de partes privadas, sem vínculo estatal, em regra, tendo como exceção daqueles créditos aprovados judicialmente (art. 784 do CPC), como emolumentos, crédito por custas e honorários.

Nestes casos, basta apenas que o credor utilize-se do documento para a cobrança coercitiva da obrigação, sem que seja necessário acionar as vias judiciais para certificar o direito do sujeito ativo na execução contra o sujeito passivo da relação.

Como já mencionado anteriormente, o art. 784 do CPC nos traz o rol dos títulos executivos que se encaixam nos critérios extrajudiciais, como:

I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque;

II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor;

III - o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas;

IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;

V - o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução;

VI - o contrato de seguro de vida em caso de morte;

VII - o crédito decorrente de foro e laudêmio;

VIII - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio;

IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;

X - o crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral, desde que documentalmente comprovadas;

XI - a certidão expedida por serventia notarial ou de registro relativa a valores de emolumentos e demais despesas devidas pelos atos por ela praticados, fixados nas tabelas estabelecidas em lei;

XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

§ 1º A propositura de qualquer ação relativa a débito constante de título executivo não inibe o credor de promover-lhe a execução.

§ 2º Os títulos executivos extrajudiciais oriundos de país estrangeiro não dependem de homologação para serem executados.

§ 3º O título estrangeiro só terá eficácia executiva quando satisfeitos os requisitos de formação exigidos pela lei do lugar de sua celebração e quando o Brasil for indicado como o lugar de cumprimento da obrigação.



Não pode-se dispensar todavia, a análise dos atributos dispostos nos art. 786 a 788 do CPC, pelo Tabela sobre os documentos apresentados. Além dos títulos executivos extrajudiciais supratranscrito ainda há alguns títulos dos quais a lei atribui força executiva, portanto veremos a seguir alguns dos principais títulos extrajudiciais objetos de protesto.

Seguindo o pensamento de Tulio Ascarelli (Mizuno, 2003), “o desenvolvimento dos títulos de crédito permitiu que o mundo moderno mobilizasse suas próprias riquezas, vencendo o tempo e o espaço” (p. 142).

De modo semelhante, André Luiz Santa Cruz Ramos (método, 2011) leciona:

O crédito, ao conseguir fazer com que o capital circule, torna-o extremamente mais produtivo e útil. Sendo assim, resta clara a importância dos títulos de crédito para a história da economia mundial, na qualidade de documento que instrumentaliza o crédito e permite a sua mobilização com rapidez e segurança. Assim, os títulos de crédito são, em síntese, instrumentos de circulação de riqueza. (p. 362)

Ramos, (método, 2011) menciona que a conceituação doutrinária mais aceita em relação aos títulos de crédito, esta presente o italiano Cesare Vivante, que aponta que seria o título de crédito um exercício do direito, literal e autônomo. Neste diapasão, observa-se que fora adotado pelo CC o mencionado conceito presente no art. 887 que dispõe que “o título de crédito, documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele contido, somente produz efeito quando preencha os requisitos da lei”.

Os títulos de crédito têm como princípios informadores, no regime jurídico cambial, a cartularidade; a literalidade; e a autonomia, e suas principais características são: natureza essencialmente comercial; documentos formais; natureza de bens móveis; títulos de apresentação; constituem títulos executivos extrajudiciais; representam obrigações quesíveis; e possuem natureza de resgate e de circulação (Ramos, método, 2011).

Dentro dos títulos de créditos previsto no ordenamento jurídico brasileiro, quatro possuem notório destaque, a nota promissória, a letra de câmbio, duplicata e os cheques. Estes por terem disciplinas normativas próprias, são chamados de títulos de crédito próprios ou típicos comumente. Bulgarelli apresenta doutrina acerca do tema de maneira precisa, conforme apreciaremos a seguir.

Cambiais - letra de câmbio, nota promissória; Bancários - certificado de depósito bancário, cheque; De Instituições Financeiras - certificado de investimento, letra de câmbio de aceite de financeiras; Imobiliários – letra hipotecária, letra imobiliária, cédula hipotecária; Rurais - cédula rural pignoratícia, cédula rural hipotecária, cédula rural pignoratícia e hipotecária, nota de crédito rural, nota promissória rural, duplicata rural, bilhete de mercadoria, cédula de produto rural; Cooperativos - warrants cooperativos, conhecimento de depósito cooperativo; Exportação - cédula de crédito à exportação, nota de crédito à exportação; Representativos de Mercadorias - conhecimento de transporte, conhecimento de depósito; Penhor – warrant; Industriais - cédula de crédito industrial, nota de crédito industrial; Comerciais - cédula de crédito comercial, nota de crédito comercial; Negócios - duplicata de venda mercantil, duplicata de prestação de serviços; Sociedades por ações – ações, certificado de depósito de ações, partes beneficiárias, certificado de depósito de partes beneficiárias, debênture, certificado de depósito de debênture, cédula pignoratícia de debênture, bônus de subscrição de ações, nota promissória para negociação no mercado. (2001, p. 113-114)

Malgrado, em 2008 fora instituída a Lei nº 11.882, que trata sobre os títulos de crédito, cuja emissão é feita pelo arrendamento mercantil, também conhecida como LAM, que dispõe em seu art. 2º “As sociedades de arrendamento mercantil poderão emitir título de crédito representativo de promessa de pagamento em dinheiro, denominado Letra de Arrendamento Mercantil - LAM.”.

Na Lei nº 9.492/97, trouxe a luz da matéria de protestos, que o mesmo não será utilizado apenas para comprovar a inadimplência e o descumprimento de obrigações, ms também para outros documento de dívida.

A norma garantiu inovação, ao abranger o entendimento para outros documentos passíveis de protesto, além dos já utilizados na práxis cambial. Com isso entrou em pauta a inclusão da CDA no rol dos documentos de dívida passíveis de protesto.

Com a questão trazida a tona, a Lei nº 12.767/2012, logo em seu art. 1º veio para sanar a indagação, onde “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”. Todavia não foi suficiente para que doutrinadores do meio tributário cessassem as discussões.

Além da CDA existem outros documentos que tenha atribuída força executiva para ser protestável, como no caso da Cédula de Crédito Bancário que tem sua natureza de título conferida pelo art. 28 da Lei nº 10.931/2004, *in verbis*:

A Cédula de Crédito Bancário é título executivo extrajudicial e representa dívida em dinheiro, certa, líquida e exigível, seja pela soma nela indicada, seja pelo saldo devedor demonstrado em planilha de cálculo, ou nos extratos da conta corrente, elaborados conforme previsto no § 2º

Demais disso, a Lei nº 8.906/94, em seu artigo 46, conferiu força de título executivo extrajudicial às contribuições inadimplidas dos advogados com seccionais da OAB. De modo semelhante, a Lei nº 9.307/96, que definiu a sentença arbitral como título executivo judicial, em seu art. 10, VI, parágrafo único, constituiu em título executivo extrajudicial os honorários do árbitro ou dos árbitros, quando fixados pelas partes.

O mesmo ocorre com outros títulos, como os contratos de mútuo, locação de veículo, alienação fiduciária, arrendamento mercantil e certidão de crédito trabalhista. De outro norte, o STJ já reconheceu, em sede sumular, tal condição ao instrumento de confissão de dívida: O instrumento de confissão de dívida, ainda que originário de contrato de abertura de crédito constitui título executivo extrajudicial (Súmula nº 300 da jurisprudência dominante do Superior Tribunal de Justiça).

### **3. DO PROTESTO EXTRAJUDICIAL DA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA**

#### **3.1. MEIOS ORDINÁRIOS DA COBRANÇA DE CRÉDITO E SUA EFICIÊNCIA**

A execução da dívida fiscal se dá por meio da inscrição da mesma nos registros de Dívida Ativa, assim a conferindo a característica de exequibilidade, anterior a sua inscrição. Anterior ao ato, o contribuinte é intimado da dívida para que apresente defesa e ou cumprir com a obrigação, caso não venha a adimplir de maneira espontânea, ou interponha defesa em vias administrativas, a Fazenda Pública fica portanto autorizada a cadastrar o débito em dívida ativa.

Esta é a redação do art. 39, § 1º da Lei nº 4.320/64:

Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

Ademais, além da Dívida Ativa, as dívidas para com a Fazenda Pública Federal, o contribuinte devedor também terá seus dados inclusos no Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais (Cadin).

Nos termos da Lei nº 10.522/02, com o cadastro do contribuinte no Cadin, o mesmo fica bloqueado de realizar empréstimos bancários, bem como em casos onde este seja beneficiário da restituição derivada do Imposto de Renda, este dinheiro será bloqueado até que celebre o pagamento da dívida com o Estado.

Todavia, é facilmente observável a incapacidade das Fazendas Públicas quanto a recuperação de crédito de maneira eficiente, isso resulta de vários fatores, a princípio a legislação desatualizada, meios de cobrança ineficazes, a crescente inadimplência e sonegação fiscal, o grande volume de processos no Judiciário e problemas estruturais no mesmo.

A verdade é que, segundo o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), cerca de um terço dos processos em trâmite na Justiça Federal Brasileira são execuções fiscais. Ainda, segundo dados do relatório “Justiça em Números 2010”, dos 83,4 milhões de processos que tramitavam no Judiciário, 27 milhões correspondiam a execuções fiscais.

Naquele ano, 2,8 milhões de casos novos desse tipo entraram no primeiro grau da Justiça Estadual e das cerca de 20 milhões de ações de cobrança de impostos em tramitação nesse ramo da Justiça, apenas 8% foram solucionadas.

Enquanto a carga média de trabalho dos magistrados brasileiros é de 1.679 processos por Juiz, quando se trata de execução fiscal a taxa sobe para 2.730. Além disso, os processos de execução fiscal duram em média 8 (oito) anos e 2 (dois) meses<sup>4</sup>, segundo Alexandre dos Santos Cunha, técnico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e coordenador da área de estudos sobre segurança pública e justiça. Quanto ao nível de eficiência e aos custos das execuções fiscais, os dados fornecidos pelo CNJ são reveladores: a Justiça Federal gasta – excluindo embargos e recursos aos tribunais – R\$ 4,3 mil por processo; e, quanto ao resultado dos processos, em 2010, foi arrecadado apenas 0,68% do montante da Dívida Ativa da União, que correspondia a um total de R\$ 168 bilhões.

Devido a enorme demanda judiciária, o fisco buscou maneiras alternativas extrajudiciais para tentar satisfazer o crédito e evitar o acionamento de processos executivos morosos e ineficientes, como o refinanciamento da dívida, parcelamento simples, execução fiscal administrativa, a concessão de benefícios tributários.

Além disso, diante do importe do passivo tributário brasileiro, representado, no âmbito federal, pela cifra de R\$ 1,14 trilhão - Dívida Ativa da União (DAU) contabilizada no final de 2013, as iniciativas que apresentem maior celeridade e eficiência e menor custo no intento de recuperação do crédito público são, a priori, louváveis. É exatamente a partir desse contexto de diversas falhas e de desatualizados métodos de cobrança, que a Fazenda Pública tem empreendido esforços na adoção de outros meios com o condão de aprimorar e estimular o adimplemento dos débitos em que aquela figure como credora. Um desses meios é o protesto do título executivo de que dispõe o Estado para cobrança de seus créditos, qual seja, a certidão de dívida ativa.

### **3.2. O ATUAL ENTENDIMENTO DO STJ QUANTO A LEI Nº 12.767/2012**

Anterior a alteração realizada pela Lei 12.767/2012, quanto a inclusão da CDA no rol de títulos protestáveis, a modalidade já havia sido adotada pela Fazenda Pública a fim de cobrar o crédito fiscal. O fundamento legal suscitado pela Fazenda Pública Nacional, por meio da atuação da Procuradoria da Fazenda Nacional, era o art. 1º da Lei nº 9.492,

de 10 de setembro de 1997 (Lei do Protesto) e o art. 784 do CPC/2015, antigo art. 585 inciso VI, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (CPC).

Nesse sentido, a matéria foi objeto da Portaria nº 429, de 04 de junho de 2014, do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, *in verbis*:

O PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 49, inciso XXI, alínea "a", do Regimento Interno da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, e tendo em vista o disposto no art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, e no art. 585, inciso VI, da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, resolve:

Art. 1º As Certidões de Dívida Ativa da União, especialmente aquelas cujos valores não ultrapassem o limite estabelecido pela Portaria MF nº 49, de 1º de abril de 2004, poderão ser levadas a protesto, antes do ajuizamento da ação de execução fiscal. Parágrafo único. A Coordenação-Geral da Dívida Ativa da União expedirá as orientações concernentes ao disposto no caput deste artigo.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

A questão, à época, foi objeto de amplas e intensas discussões. Hugo de Brito Machado (2006, p. 1), Juiz aposentado do TRF da 5ª Região, escreveu:

O Estado administração quer sempre arrecadar mais e mais, sem a mínima preocupação com os limites que o Direito estabelece, 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 autoridades são apenas alguns e só durante algum tempo, enquanto cidadãos somos todos nós durante toda a vida. Vários exemplos de cada uma dessas formas de violação podem ser oferecidos e são na verdade conhecidos de quantos lidam em torno da relação de tributação. Neste artigo vamos cuidar de um deles, porque a idéia de protestar Certidões de Dívida Ativa da Fazenda Nacional é realmente mais uma dessas "idéias brilhantes" postas a serviço do arbítrio. É um notável exemplo do uso artificioso ou distorcido de instrumentos jurídicos para a violação do Direito.

O Superior Tribunal de Justiça tinha uma jurisprudência pacífica vedando a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa, como se percebe pelos seguintes julgados:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AUSÊNCIA DE INTERESSE

MUNICIPAL. PRECEDENTES. 1. A CDA, além de já gozar da presunção de certeza e liquidez, dispensa o protesto. Correto, portanto, o entendimento da Corte de origem, segundo a qual o Ente Público sequer teria interesse para promover o citado protesto. Precedentes. 2. Agravo regimental não provido. **(Agravo Regimental no Agravo n. 1172684/PR, Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 05/08/2010)**

TRIBUTÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CERTIDÃO DA DÍVIDA ATIVA - CDA. PROTESTO. DESNECESSIDADE. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem afirmado a ausência de interesse em levar a protesto a Certidão da Dívida Ativa, título que já goza de presunção de certeza e liquidez e confere publicidade à inscrição do débito na dívida ativa. 2. Agravo regimental não provido **(Agravo Regimental no Agravo n. 1316190/PR Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 2010/0101917-5, Primeira Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em 17/05/2011).**

Os argumentos pró-Fazenda Pública, em relação ao procedimento é uma maneira da qual o fisco encontrou para ter maior eficiência quanto a suas cobranças, em entendimento atual do STJ em Recurso Especial nº 1.807.180-PR de 2021 deixa muito evidente seu posicionamento quanto a questão:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL SOB O RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. INSCRIÇÃO DO DEVEDOR EM CADASTROS DE INADIMPLENTES POR DECISÃO JUDICIAL. EXECUÇÃO FISCAL. POSSIBILIDADE. ART. 5º, INC. LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTS. 4º, 6º, 139, INC. IV, 782, §§3º A 5º, E 805 DO CPC/2015. PRINCÍPIOS DA EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO, DA ECONOMICIDADE, DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E DA MENOR ONEROSIDADE PARA O DEVEDOR. ART. 1º DA LEI Nº 6.830/80. EXECUÇÃO FISCAL. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DO CPC. SERASAJUD. DESNECESSIDADE DE ESGOTAMENTO PRÉVIO DE OUTRAS MEDIDAS EXECUTIVAS. DEFERIMENTO DO REQUERIMENTO DE NEGATIVAÇÃO, SALVO DÚVIDA RAZOÁVEL QUANTO À EXISTÊNCIA DO DIREITO AO CRÉDITO PREVISTO NA CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA - CDA. CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DA DECISÃO JUDICIAL PARA A PRECISÃO E QUALIDADE DOS BANCOS DE DADOS DOS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO E PARA A ECONOMIA DO PAÍS. ART. 20 DO DECRETO-LEI Nº 4.657/1942 (ACRESCENTADO PELA LEI Nº

13.655/2018, NOVA LINDB). RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO JULGADO SOB A SISTEMÁTICA DO ART. 1.036 E SEGUINTE DO CPC/2015 C/C ART. 256-N E SEGUINTE DO REGIMENTO INTERNO DO STJ.

1. O objeto da presente demanda é definir se o art. 782, §3º do CPC é aplicável apenas às execuções de título judicial ou também às de título extrajudicial, mais especificamente, às execuções fiscais.

2. O art. 782, §3º do CPC está inserido no Capítulo III ("Da competência"), do Título I ("Da execução em geral"), do Livro II (Do processo de execução) do CPC, sendo que o art. 771 dispõe que *"este Livro regula o procedimento da execução fundada em título extrajudicial"*

3. Não há dúvidas, portanto, de que o art. 782, §3º, ao determinar que "A requerimento da parte, o juiz pode determinar a inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes.", dirige-se às execuções fundadas em títulos extrajudiciais.

4. O art. 782, §5º, ao prever que "O disposto nos §§ 3º e 4º aplica-se à execução definitiva de título judicial.", possui dupla função: 1) estender às execuções de títulos judiciais a possibilidade de inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes; 2) excluir a incidência do instituto nas execuções provisórias, restringindo-o às execuções definitivas.

5. Nos termos do art. 1º da Lei nº 6.830/80, o CPC tem aplicação subsidiária às execuções fiscais, caso não haja regulamentação própria sobre determinado tema na legislação especial, nem se configure alguma incompatibilidade com o sistema. É justamente o caso do art. 782, §3º do CPC, que se aplica subsidiariamente às execuções fiscais pois: 1) não há norma em sentido contrário na Lei nº 6.830/1980; 2) a inclusão em cadastros de inadimplência é medida coercitiva que promove no subsistema os valores da efetividade da execução, da economicidade, da razoável duração do processo e da menor onerosidade para o devedor (arts. 4º, 6º, 139, inc. IV, e 805 do CPC). Precedentes do STJ.

6. O Poder Judiciário determina a inclusão nos cadastros de inadimplentes com base no art. 782, §3º, por meio do SERASAJUD, sistema gratuito e totalmente virtual, regulamentado pelo Termo de Cooperação Técnica nº 020/2014 firmado entre CNJ e SERASA. O ente público, por sua vez, tem a opção de promover a inclusão sem interferência ou necessidade de autorização do magistrado, mas isso pode lhe acarretar despesas a serem negociadas em convênio próprio.



**7. A situação ideal a ser buscada é que os entes públicos firmem convênios mais vantajosos com os órgãos de proteção ao crédito, de forma a conseguir a quitação das dívidas com o mínimo de gastos e o máximo de eficiência. Isso permitirá que, antes de ajuizar execuções fiscais que abarrotarão as prateleiras (físicas ou virtuais) do Judiciário, com baixo percentual de êxito (conforme demonstrado ano após ano no "Justiça em Números" do CNJ), os entes públicos se valham do protesto da CDA ou da negativação dos devedores, com uma maior perspectiva de sucesso.**

8. Porém, no momento atual, em se tratando de execuções fiscais ajuizadas, não há justificativa legal para o magistrado negar, de forma abstrata, o requerimento da parte de inclusão do executado em cadastros de inadimplentes, baseando-se em argumentos como: 1) o art. 782, § 3º, do CPC apenas incidiria em execução definitiva de título judicial; 2) em se tratando de título executivo extrajudicial, não haveria qualquer óbice a que o próprio credor providenciasse a efetivação da medida; 3) a intervenção judicial só caberá se eventualmente for comprovada dificuldade significativa ou impossibilidade de o credor fazê-lo por seus próprios meios; 4) ausência de adesão do tribunal ao convênio SERASAJUD ou a indisponibilidade do sistema. Como visto, tais requisitos não estão previstos em lei

9. Em suma, tramitando uma execução fiscal e sendo requerida a negativação do executado com base no art. 782, § 3º, do CPC, o magistrado deverá deferi-la, salvo se vislumbrar alguma dúvida razoável à existência do direito ao crédito previsto na Certidão de Dívida Ativa - CDA, a exemplo da prescrição, da ilegitimidade passiva ad causam, ou outra questão identificada no caso concreto.

10. Outro ponto importante a ser fixado é que, sendo medida menos onerosa, a anotação do nome da parte executada em cadastro de inadimplentes pode ser determinada antes de exaurida a busca por bens penhoráveis. Atende-se, assim, ao princípio da menor onerosidade da execução, positivado no art. 805 do CPC. Precedentes do STJ.

11. Por fim, sob um prisma da análise econômica do Direito, e considerando as consequências práticas da decisão – nos termos do art. 20 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (acrescentado pela Lei nº 13.655/2018, que deu nova configuração à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB) –, não se pode deixar de registrar a relevância para a economia do país e para a diminuição do "Custo Brasil" de que a atualização dos bancos de dados dos birôs de crédito seja feita por meio dos procedimentos menos burocráticos e dispendiosos, tais como os utilizados no SERASAJUD, a fim

de manter a qualidade e precisão das informações prestadas. Postura que se coaduna com a previsão do art. 5º, inc. XXXIII, da CF/88 ("todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado").

12. Com base no art. 927, §3º, do CPC, rejeito a modulação dos efeitos proposta pela Associação Norte-Nordeste de Professores de Processo - ANNEP, uma vez que o entendimento firmado no presente recurso repetitivo é predominante no STJ há bastante tempo.

**13. Tese jurídica firmada: "O art. 782, §3º do CPC é aplicável às execuções fiscais, devendo o magistrado deferir o requerimento de inclusão do nome do executado em cadastros de inadimplentes, preferencialmente pelo sistema SERASAJUD, independentemente do esgotamento prévio de outras medidas executivas, salvo se vislumbrar alguma dúvida razoável à existência do direito ao crédito previsto na Certidão de Dívida Ativa - CDA."**

14. Recurso especial conhecido e provido, nos termos da fundamentação.

15. Recurso julgado sob a sistemática do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e art. 256-N e seguintes do Regimento Interno deste STJ.

**(Recurso Especial Nº 1.807.180 - PR (2019/0093736-8), Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Og Fernandes, julgado de 24 de fevereiro de 2021, Brasília)(grifo nosso)**

O art. 25 da Lei nº 12.767, de 27 de dezembro de 2012, que modificou a Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, inseriu o parágrafo único ao seu art. 1º, *in verbis*: "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.". ao inserir este dispositivo legal, seu objetivo era findar as intermináveis discussões travadas no campo doutrinário e consagrar tese favorável à Fazenda Pública.

A Portaria nº 429/2014 demonstra como a União (Fazenda Nacional) teve a iniciativa para valer-se do uso do protesto para a cobrança de obrigações insatisfeitas. Em decorrência da Lei nº 12.767/12, teve sua extensão legal para as Fazendas Públicas Estaduais, Distritais e Municipais, bem como para as autarquias e fundações públicas.

A inovação legislativa foi acompanhada pela mudança de entendimento do Superior Tribunal de Justiça. De acordo com o Ministro Herman Benjamin, relator do

RESP nº 1.126.515, julgado em dezembro de 2013 pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

A alteração normativa rompeu com antiga tradição existente no ordenamento jurídico, consistente em atrelar o protesto exclusivamente aos títulos de natureza cambial (cheques, duplicatas, etc.). A utilização dos termos "títulos" e "outros documentos de dívida" possui atualmente concepção muito mais ampla que a relacionada apenas aos de natureza cambiária – consoante será explicitado adiante, hoje em dia até atos judiciais (sentenças transitadas em julgado em Ações de Alimentos ou em processos que tramitaram na Justiça do Trabalho) podem ser levados a protesto, embora evidentemente nada tenham de cambial – , de modo que, nesse ponto, o fundamento adotado no acórdão hostilizado merece censura.

O STJ julgou, alterando sua própria jurisprudência, julgou pela possibilidade de protesto extrajudicial das certidões de Dívida Ativa. Segue a extensa, mas de fundamental importância, ementa do julgado:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. PROTESTO DE CDA. LEI 9.492/1997. INTERPRETAÇÃO CONTEXTUAL COM A DINÂMICA MODERNA DAS RELAÇÕES SOCIAIS E O "II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO". SUPERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. Trata-se de Recurso Especial que discute, à luz do art. 1º da Lei 9.492/1997, a possibilidade de protesto da Certidão de Dívida Ativa (CDA), título executivo extrajudicial (art. 586, VIII, do CPC) que aparelha a Execução Fiscal, regida pela Lei 6.830/1980. 2. Merece destaque a publicação da Lei 12.767/2012, que promoveu a inclusão do parágrafo único no art. 1º da Lei 9.492/1997, para expressamente consignar que estão incluídas "entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas". 3. Não bastasse isso, mostra-se imperiosa a superação da orientação jurisprudencial do STJ a respeito da questão. 4. No regime instituído pelo art. 1º da Lei 9.492/1997, o protesto, instituto bifronte que representa, de um lado, instrumento para constituir o devedor em mora e provar a inadimplência, e, de outro, modalidade alternativa para cobrança de dívida, foi ampliado, desvinculando-se dos títulos estritamente cambiariformes para abranger todos e quaisquer "títulos ou documentos de dívida". Ao contrário do afirmado pelo Tribunal de origem, portanto, o atual regime jurídico do protesto não é vinculado exclusivamente aos títulos cambiais. 5. Nesse

sentido, tanto o STJ (RESP 750805/RS) como a Justiça do Trabalho possuem precedentes que autorizam o protesto, por exemplo, de decisões judiciais condenatórias, líquidas e certas, transitadas em julgado. 6. Dada a natureza bifronte do protesto, não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade (utilidade ou conveniência), as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. 7. Cabe ao Judiciário, isto sim, examinar o tema controvertido sob espectro jurídico, ou seja, quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nada mais. A manifestação sobre essa relevante matéria, com base na valoração da necessidade e pertinência desse instrumento extrajudicial de cobrança de dívida, carece de legitimação, por romper com os princípios da independência dos poderes (art. 2º da CF/1988) e da imparcialidade. 8. São falaciosos os argumentos de que o ordenamento jurídico (Lei 6.830/1980) já instituiu mecanismo para a recuperação do crédito fiscal e de que o sujeito passivo não participou da constituição do crédito. 9. A Lei das Execuções Fiscais disciplina exclusivamente a cobrança judicial da dívida ativa, e não autoriza, por si, a insustentável conclusão de que veda, em caráter permanente, a instituição, ou utilização, de mecanismos de cobrança extrajudicial. 10. A defesa da tese de impossibilidade do protesto seria razoável apenas se versasse sobre o "Auto de Lançamento", esse sim procedimento unilateral dotado de eficácia para imputar débito ao sujeito passivo. 11. A inscrição em dívida ativa, de onde se origina a posterior extração da Certidão que poderá ser levada a protesto, decorre ou do exaurimento da instância administrativa (onde foi possível impugnar o lançamento e interpor recursos administrativos) ou de documento de confissão de dívida, apresentado pelo próprio devedor (e.g., DCTF, GIA, Termo de Confissão para adesão ao parcelamento, etc.). 12. O sujeito passivo, portanto, não pode alegar que houve "surpresa" ou "abuso de poder" na extração da CDA, uma vez que esta pressupõe sua participação na apuração do débito. Note-se, aliás, que o preenchimento e entrega da DCTF ou GIA (documentos de confissão de dívida) corresponde integralmente ao ato do emitente de cheque, nota promissória ou letra de câmbio. 13. A possibilidade do protesto da CDA não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto. 14. A Lei 9.492/1997 deve ser interpretada em conjunto com o contexto histórico e social. De acordo com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", definiu-se como meta específica para dar agilidade e efetividade à prestação

jurisdicional a "revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo". 15. Nesse sentido, o CNJ considerou que estão conformes com o princípio da legalidade normas expedidas pelas Corregedorias de Justiça dos Estados do Rio de Janeiro e de Goiás que, respectivamente, orientam seus órgãos a providenciar e admitir o protesto de CDA e de sentenças condenatórias transitadas em julgado, relacionadas às obrigações alimentares. 16. A interpretação contextualizada da Lei 9.492/1997 representa medida que corrobora a tendência moderna de intersecção dos regimes jurídicos próprios do Direito Público e Privado. A todo instante vem crescendo a publicização do Direito Privado (iniciada, exemplificativamente, com a limitação do direito de propriedade, outrora valor absoluto, ao cumprimento de sua função social) e, por outro lado, a privatização do Direito Público (por exemplo, com a incorporação - naturalmente adaptada às peculiaridades existentes - de conceitos e institutos jurídicos e extrajurídicos aplicados outrora apenas aos sujeitos de Direito Privado, como, e.g., a utilização de sistemas de gerenciamento e controle de eficiência na prestação de serviços). 17. Recurso Especial provido, com superação da jurisprudência do STJ. (Recurso Especial n. 1.126.515, Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, Relator: Ministro Herman Benjamin, julgado em 03/12/2013)

Deste modo, o STJ superou sua jurisprudência e, sob a relatoria do Ministro Herman Benjamin, entendeu que o protesto, cuja função é constituir o devedor em mora e/ou provar a inadimplência, não se resume à disciplina jurídica dos títulos cambiais, abrangendo "todo e qualquer documento de dívida". Pautou-se o Tribunal na compreensão de que a tendência moderna é de publicização do direito privado e na maior abrangência conferida pela Lei nº 9.492/97 ao instituto. Assim, a utilização dos termos "títulos" e "outros documentos de dívida" possui concepção muito mais ampla que a relacionada apenas aos de natureza cambiária. Hoje em dia, até atos judiciais (sentenças transitadas em julgado em Ações de Alimentos ou em processos que tramitaram na Justiça do Trabalho) podem ser levados a protesto, embora evidentemente nada tenham de cambial.

Ademais, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que não é dado ao Poder Judiciário substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade, as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. Como fundamento para tal compreensão, o Tribunal pautou-se na independência dos Poderes, na imparcialidade e na impossibilidade de o Judiciário analisar questões

relativas ao mérito administrativo. Ressaltou, também, que o objeto de exame jurisdicional é a constitucionalidade ou legalidade da medida, mas não sua conveniência ou utilidade para a Administração Pública.

Além disso, aderiu ao entendimento de que o devedor participa da constituição do crédito em fase administrativa ou confessa a própria dívida, não podendo alegar surpresa ou abuso de poder na extração da CDA. É que, malgrado o ato de lançamento do crédito seja exclusivo da Administração, a participação do contribuinte é imprescindível no processo de inscrição em dívida ativa. Assim, no caso da confissão de dívida (ex: DCTF ou GIA), o próprio devedor assume o valor devido, reconhecendo-o expressamente, e no lançamento de ofício, o contribuinte será chamado para apresentar oposição ou recorrer, de modo que não se pode falar em abuso ou violação do devido processo legal. Em resumo, antes da inscrição em dívida ativa e, conseqüentemente, da confecção da CDA, o cidadão-devedor sempre participará do processo, seja reconhecendo o débito, opondo-se a ele, ou mesmo permanecendo inerte.

De modo semelhante, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que a execução fiscal, na qualidade de instrumento de cobrança judicial do crédito fiscal, absolutamente não exclui meios de cobrança extrajudicial. Esta ação, disciplinada pela Lei nº 6.830/80, é a única via judicial admissível para a cobrança do crédito pela Fazenda Pública, mas esta tem ampla liberdade para lançar mão de mecanismos extrajudiciais voltados à recuperação do crédito.

Ainda, o STJ reconheceu a conformidade do protesto da CDA com o "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo", instrumento voltado a fortalecer a proteção aos direitos humanos, à efetividade da prestação jurisdicional, o acesso universal à Justiça e também o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça, que dispõe, em uma de suas medidas anunciadas:

Anexo "Matérias Prioritárias"

2 - Agilidade e efetividade da prestação jurisdicional

2.11 - Revisão da legislação referente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, com vistas à racionalização dos procedimentos em âmbito judicial e administrativo.

O STJ na interpretação da Lei nº 9.492/97 deve levar em consideração meios que evitem a judicialização exacerbada, visto que o volume de processos neste viés de execuções compõe uma grande parcela das demandas processuais, sendo assim, para evitar maior morosidade, é preferível que se utilizem de vias extrajudiciais, como o protesto da Certidão de Dívida Ativa.

Com o protesto da CDA, não seriam apenas os interesses da Fazenda Pública que estariam sendo atendidos, mas também o coletivo, além de diminuir a quantidade de ações ajuizadas, também tem função de inibir a inadimplência do devedor, garantindo a melhoria na prestação jurisdicional e à preservação da garantia constitucional do acesso a justiça.

Igualmente, o STJ confirmou que a introdução do parágrafo único ao art. 1º da Lei de Protesto, promovida pela Lei nº 12.767/12, que incluiu a CDA na lista de títulos protestáveis, foi meramente interpretativa, não sendo imprescindível para o protesto de CDA. Por fim, reconheceu o interesse público do protesto e o fato de o instrumento ser condição menos gravosa ao credor, visto que possibilita ao devedor a quitação ou o parcelamento da dívida, além do fato de que as custas são certamente inferiores às judiciais, não havendo penhora de bens, tal como ocorre nas execuções fiscais.

### **3.3. A TESE DE SANÇÃO POLÍTICA**

Dentre os argumentos favoráveis ao contribuinte, o mais controverso é o de que o protesto da CDA configura sanção política, esta se caracterizaria apenas em ocasiões onde o Estado utiliza-se de maneira arbitrário e indevido de seu poder de império, no campo tributário isso se dá onde são realizadas restrições ou proibições desproporcionais, utilizada como forma de indução oblíqua ou coerção indireta ao pagamento de tributos. O tema já foi abordado pelo Pretório Excelso em diversas ocasiões, e seu posicionamento é, inegavelmente, pela inconstitucionalidade das sanções políticas, conforme se verifica a partir da redação das seguintes súmulas:

Súmula nº 70. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

Súmula nº 323. É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Súmula nº 547. Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência consideram as sanções políticas inconstitucionais, dada a restrição indevida ao direito do contribuinte exercer atividade econômica (art. 170, parágrafo único, CF), tal qual a cobrança sem o devido processo legal que a anteceda, viola o seu direito de ampla defesa (art. 5º, LIV, CF).

Destarte, a tese utilizada pela defesa do contribuinte quanto ao protesto da CDA, é que tal mecanismo teria como finalidade a intimidação e o constrangimento do devedor, onde coercitivamente o faria pagar, sem valer-se do meio próprios para a cobrança de crédito público.

A utilização do protesto, como se refere Campos, além das restrições creditícias deletérias às atividades comerciais e civis das pessoas jurídicas e físicas, autoriza a inclusão do nome do devedor no Serasa e SPC (art. 29 da Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997), tudo sem se esquecer de que a Fazenda Pública já tem o seu próprio cadastro de inadimplentes, o Cadin. Seriam, portanto, patentes os efeitos nefastos do protesto extrajudicial na vida comercial dos contribuintes, sob os mais diversos aspectos.

Porém, para se ter a certeza se o protesto da CDA se encaixa como sanção política, é necessário observar os parâmetros fornecidos pelo STF, utilizando como fundamento para identificar a ocorrência desta modalidade de sanção inconstitucional. Assim, o Plenário do STF, julgado o Recurso Extraordinário nº 550760, em 22 de maio de 2013 e sob a relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, fixou as seguintes diretrizes para configuração do que se entende por sanção política ocasionada por meio da tributação:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. SANÇÃO POLÍTICA. NÃOPAGAMENTO DE TRIBUTO. INDÚSTRIA DO CIGARRO. REGISTRO ESPECIAL DE FUNCIONAMENTO. CASSAÇÃO. DECRETO-LEI 1.593/1977, ART. 2º, II. 1. [...] 2. Alegada contrariedade à proibição de sanções políticas em matéria tributária, entendidas como qualquer restrição ao direito fundamental de exercício de atividade econômica ou profissional lícita. Violação do art. 170 da Constituição, bem como dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. 3. A orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal rechaça a aplicação de sanção política em matéria tributária. Contudo, para se caracterizar como sanção política, a norma extraída da interpretação do art. 2º, II, do Decreto-lei 1.593/1977 deve atentar contra os seguintes parâmetros: **(1) relevância do valor dos**



**créditos tributários em aberto, cujo não pagamento implica a restrição ao funcionamento da empresa; (2) manutenção proporcional e razoável do devido processo legal de controle do ato de aplicação da penalidade; e (3) manutenção proporcional e razoável do devido processo legal de controle da validade dos créditos tributários cujo não-pagamento implica a cassação do registro especial. 4. Circunstâncias que não foram demonstradas no caso em exame. 5. Recurso extraordinário conhecido, mas ao qual se nega provimento. (Recurso Extraordinário n. 550769, Tribunal Pleno, Supremo Tribunal Federal, Relator: Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 22/05/2013) (grifo nosso)**

Dado o conceito supratranscrito, observa-se que o protesto extrajudicial não pode ser considerado um ato de oposição política, posto que no julgado ficou definido como sendo um efeito inviabilizador da atividade econômica decorrente de uma penalidade tributária, a qual, por si já caracteriza tal impedimento. O inadimplemento do crédito público, além de prejuízos quanto aos demais contribuintes e comprometendo a justiça fiscal, também pode certamente tornar inviável determinado empreendimento privado quando o fisco realizar a cobrança.

Grilo, (Juspodivm, 2014), entende que não se caracteriza uma sanção política, se o fisco efetuar a cobrança de dívida tributária por meio de protesto da CDA de uma empresa que não possui meios ou não pretende efetuar o adimplemento, o mesmo se aplica em casos quando o chamado “efeito inviabilizador” da atividade econômica resulta de uma ação de execução fiscal.

Por outro lado, a sanção política origina-se em um contexto totalmente diferente do que alega a tese dos advogados e contribuintes. É que se deve considerar ato impeditivo à atividade econômica aquele que, por si só, fere a livre iniciativa e fulmina a atividade econômica. Se o Fisco pode o mais, que é a promoção da execução fiscal – podendo realizar penhora de ativos financeiros em juízo, inclusive – por qual razão não poderia realizar um mero protesto extrajudicial?

Nesse sentido, assevera Daniel Melo Nunes de Carvalho (Revista Fórum de Direito Tributário, 2010):

A doutrina especializada sustenta que, de certo modo, impedir a Fazenda Pública de efetivar o protesto da certidão de dívida ativa configuraria indesejado desequilíbrio, pois ele estaria sendo limitado apenas aos particulares. Ademais, os serviços de protestos não tutelam apenas

interesses privados, razão pela qual a restrição de aplicação do instituto seria indevida. (p. 81).

Campos, neste prisma, alega que o uso dos serviços de tabelionato para protesto de dívidas, vem sendo cada vez mais crescente no meio bancário, e, o índice de recuperação de crédito vem o acompanhando. O protesto da CDA atende as necessidades de arrecadação de tributos e outras receitas públicas de maneira eficaz e econômica, evitando ainda a sobrecarga sobre o judiciário. Trata-se de completa inversão do princípio da supremacia do interesse público. Entendemos, portanto, que o argumento de sanção política não se amolda à situação concreta do protesto.

### **3.4. A UTILIDADE DO PROTESTO PARA A FAZENDA PÚBLICA**

Diante de todo exposto, já sabemos da crise enfrentada de Fazenda Pública, quanto a desatualização legislativa, a mora processual em face do elevado volume processual de execuções, bem como a incapacidade dos próprios instrumentos para a recuperação de crédito, frente aos fatos, o protesto extrajudicial se faz cada vez mais vantajoso, visto que este serve para constituir mora e/ou comprovar a inadimplência do devedor, sendo uma meio distinto para procurar-se o cumprimento da obrigação fiscal.

A administração pública, busca atualmente adotar o protesto assim como mencionado alhures, como meio alternativo, extrajudicial, principalmente em dívidas de pequenos valores para satisfazer tais créditos públicos.

Neste diapasão, para fazer jus ao princípio da eficiência podem Estados e municípios adotar o protesto de dívidas de valores baixo, posto seu baixo custo em relação ao procedimento judicial, bem como a sua celeridade, mas Grilo (Juspodivm, 2014) ressalta que independente do valor da dívida, a busca pelo protesto frente ao tabelionato sempre será uma opção favorável ao fisco.

A necessidade do protesto da CDA, portanto, conforme leciona Campos não é jurídica, e sim social, posto que, não sendo juridicamente indispensável esta medida, certamente o é sob o ponto de vista da efetividade na arrecadação dos créditos fiscais com os quais a União, Estados e Municípios auferem recursos que são aplicados nos programas e políticas públicas que atendem aos cidadãos.

Grilo (Juspodivm, 2013), nos dá como exemplo, estudo realizado pelo IPEA, sobre a execução de dívidas com valores inferiores a R\$ 21.700,00 (vinte um mil e

setecentos reais), e pôde concluir que em ações desta modalidade com valores inferiores não seriam capazes de suprir os custos processuais e administrativos para o andamento da ação. Sendo assim na esfera da DAU, valores de até R\$ 20 mil reais, são cobradas pela via extrajudicial, por conta novamente pelo baixo custo, celeridade e eficácia, mantendo assim a eficiência administrativa.

Deste modo, a eficiência e o menor custo na perseguição do crédito fiscal resultados do protesto revelam e justificam o interesse jurídico da Fazenda Pública em lançar mão desta medida extrajudicial para a cobrança do seu crédito, já que os instrumentos tradicionais, como já demonstrados, não logram efetividade para todos os tipos de créditos, notadamente aqueles de reduzido valor.

## CONCLUSÃO

Alhures, mostrou-se necessário que o Estado utilize-se de um meio para suprir as necessidades da sociedade que o compõe, dado isto, a Constituição Federal, prevê a modalidade de recolhimento destes recursos por meio de impostos e outras modalidades de arrecadação, onde a administração por meio de seu poder de polícia intervêm no patrimônio alheio para sanar a necessidade coletiva.

Outros meios além do sistema de tributação, utilizado pelo Estado, são os rendimentos de seus recursos próprios, bens, empresas comerciais ou industriais, que compõe a receita originária. Nestes casos não é necessário o uso do poder de império estatal e da coercibilidade, entretanto não é o meio principal de arrecadação.

A tributação é portanto, o principal meio de recolhimento de receita estatal, o Poder Público, através do uso do *jus imperium*, compele os cidadãos a extrair determinados recursos do seu patrimônio ou renda e entregá-los ao Estado, a título tributário.

Destarte, a Constituição Federal, vem com seus princípios tributários para limitar o poder-dever do Estado, para evitar que abusos ocorram na intervenção estatal no patrimônio do contribuinte, não permitindo que estes atos tenham caráter confiscatório, além das garantias isonômicas e de dignidade frente ao fisco. Além disso, a observância ao Código Tributário Nacional (CTN) e às leis que disponham sobre matéria tributária em geral são requisitos indispensáveis para a atividade da tributação.

Como um dos pilares do Sistema Constitucional Tributário, a Constituição estabeleceu a capacidade contributiva como padrão regulador da tributação. Capacidade contributiva ou econômica refere-se ao dever de cada um contribuir na proporção de seus rendimentos e patrimônio, independentemente de sua eventual disponibilidade financeira. Consequentemente, sua mensuração não pode servir de instrumento para, de um lado, tributar – retirar – aquilo de quem nada tem, ou, por outro, tributar numa graduação tal que fulmine o direito de propriedade.

Ademais, podemos afirmar que o mencionado princípio servirá como parâmetro para o nível dos serviços públicos prestados. A reserva do possível, assim, será maior quanto maior for a contribuição dada pela sociedade, observando-se a possibilidade de

contribuir de cada indivíduo. Quanto mais riqueza existir, for gerada e movimentada, maior será o espectro da 'reserva' daquilo que é possível ser feito.

Quanto ao contribuinte, constatamos que há, disposto na Carta Constitucional, um dever fundamental de pagar tributos. É que os bens e serviços igualmente fundamentais de cunho econômico, social e cultural os quais o Estado está obrigado a prestar dependem imprescindivelmente do cumprimento daquela obrigação. Inadimplido esse dever fundamental, impossibilitada restará a prestação dos serviços essenciais à coletividade.

Assim, para que desenvolva regularmente as suas atividades e garanta a contínua arrecadação dos tributos, a Administração Tributária ou Fiscal tem, a sua disposição, meios ordinários de cobrar e recuperar o crédito fiscal. Deste modo, se o contribuinte não pagar o tributo no prazo correto, ele será notificado e, posteriormente, o débito será inscrito em dívida ativa. Após, a dívida será objeto de ação de execução fiscal, disciplinada pela Lei nº 6.830/80, e a Fazenda Pública poderá adotar meios variados para a arrecadação do valor (penhora e expropriação de dinheiro, imóveis, veículos, etc.).

Nesse sentido, considerando a recente adoção, pela Fazenda Pública, do protesto extrajudicial de suas dívidas para a recuperação do crédito fiscal, analisamos o instituto, seu conceito e finalidades. Examinamos detalhadamente o mencionado instrumento e verificamos que este pode ser utilizado por todo credor de uma obrigação inadimplida originada em títulos e outros documentos de dívida.

Ademais, o protesto extrajudicial consiste em um dos institutos cambiários mais importantes. É um ato realizado pelo Tabelionato de Protesto, sem qualquer dependência do órgão judiciário, pelo qual o devedor toma ciência de que o credor portador de título apto ao protesto exige o seu aceite ou pagamento e manifesta sua vontade de resguardar seu direito regressivo contra os coobrigados.

Os títulos protestáveis, ao seu turno, são todos os títulos executivos judiciais ou extrajudiciais, os quais têm como atributos a certeza, liquidez e exigibilidade. Dentre os títulos extrajudiciais, se destacam os títulos de crédito e a Certidão de Dívida Ativa. Além destes, também podem ser protestados pelo Tabelião, em razão de previsão legal, outros documentos de dívida, os quais certificam a existência de obrigações líquidas, certas e exigíveis.

Tendo em vista que o protesto de CDA refere-se, em última análise, aos métodos de cobrança do crédito fiscal, analisamos o principal instrumento para este fim - a execução fiscal. Verificamos, contudo, sua ineficiência na cobrança da dívida pública em geral. Cerca de um terço dos processos que tramitam na Justiça Federal Brasileira são execuções fiscais, cujo grau de resolução é de apenas 8% (oito por cento) e de duração, em média, 8 (oito) anos e 2 (dois) meses. Além disso, a carga média de trabalho dos magistrados brasileiros é de 1.679 processos por Juiz, mas quando se trata de execução fiscal a taxa sobe para 2.730.

Decerto, a Fazenda Pública lançou mão do protesto extrajudicial com o intuito de encontrar um meio ora mais eficiente para cobrar as dívidas fiscais, ora complementar à execução fiscal e facilitador da recuperação do crédito. O fundamento legal suscitado pela Fazenda Pública Nacional foi o art. 1º da Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997 (Lei do Protesto) e o art. 784, inciso XI, da Lei nº 13.105, de 2015 (CPC).

Assim, a inovação provocada pela Lei nº 12.767/12, que incluiu a CDA no rol de títulos passíveis de protesto, foi favorável à Fazenda Pública e solucionou a lacuna legislativa que punha em cheque a utilização daquele instrumento pelo Fisco. O uso do protesto para a cobrança do crédito fazendário já ocorria, mas a mencionada Lei prestigiou a tese mais favorável à Administração Tributária.

Quanto as críticas realizadas contra o Estado Fiscal ao uso do protesto, estas já existiam anterior a instauração da Lei 12767/12. Estas se propunham a sustentar a inadequação e a irrazoabilidade da medida, assim como ilegalidade se cunhando em na Lei de Execuções Fiscais, apontando desobediência de tal, defendendo que as cobranças devem ser realizadas apenas pela execução fiscal para a cobrança da dívida.

Além disso, a tese pró-contribuinte alega que o protesto da CDA configura, por parte do Estado, a prática de sanção política em matéria tributária, vedada pelo Supremo Tribunal Federal, o que se verifica a partir dos verbetes sumulares de números 70, 323 e 547 do Pretório Excelso. É que, para estes críticos, o protesto de CDA caracterizaria um uso indevido do poder estatal para obrigar ao pagamento de tributos ou uma restrição desproporcional utilizada como forma de indução oblíqua ou coerção indireta ao pagamento de tributos, pois o contribuinte será adicionado à lista de inadimplentes e seus dados serão inscritos em órgãos de proteção ao crédito, caso seja o protesto levado a efeito.

Contudo, verificamos que os argumentos apresentados pela Fazenda Pública são os mais dignos de acatamento. É que não há qualquer óbice legal ou mesmo constitucional para o uso do protesto extrajudicial pelo Estado. A Lei de Execuções Fiscais estabelece que este processo seja o único meio judicial de cobrança do crédito fiscal, mas não impede a adoção, pela Fazenda Pública, de medidas extrajudiciais que, assim, complementam o mecanismo estatal de recuperação do crédito.

Por outro lado, as alegações de desproporcionalidade ou inadequação da medida são muito frágeis, pois não demonstram como a utilização de um novo instrumento pelo Estado capaz de aumentar a arrecadação e aperfeiçoar a recuperação do crédito inadimplido, satisfazendo, assim, o interesse público, possa revelar qualquer irregularidade.

A visão de que o protesto seria afeto somente ao direito privado é ultrapassada, pois a entrada em vigor da Lei 9.492/1997 constituiu a reinserção da disciplina jurídica do protesto ao novo contexto das relações sociais, mediante ampliação de sua área de abrangência para qualquer tipo de título ou documento de dívida. Nesse sentido, o Egrégio STJ entende que a Lei não restringe sua aplicabilidade à seara dos títulos privados, julgando pela possibilidade de protesto de sentença judicial, inclusive.

Demais disso, não se pode conceber que a CDA não seja protestada, mas que um cheque ou nota promissória o possam, sem que se configure qualquer constrangimento. Este entendimento fere qualquer razoabilidade, em prejuízo do crédito público (que pertence a todos os cidadãos, cujo interesse é coletivo) e em favor do credor privado (interesse puramente individual), visto que a CDA é lavrada pelo Poder Público e detentora, portanto, de presunção de veracidade e legitimidade.

Semelhantemente, a tese de sanção política em matéria tributária não se sustenta, pois não há qualquer indício dessa prática ilegal no protesto de CDA. Sanção política é aquela que, por si só, acarreta graves prejuízos ou óbices à atividade econômica do cidadão. O protesto de CDA e suas consequências danosas à imagem ou à atividade desenvolvida pelo contribuinte, contudo, são o resultado mesmo de sua sonegação fiscal ou recusa em pagar tributos.

É que o Estado faz uso regular das medidas postas a sua disposição para cobrar e arrecadar o crédito fiscal. Ou seja, não é a medida em si ilegal ou causadora de sanções desproporcionais, mas a escusa do pagamento de tributos que resulta na

cobrança e eventual execução pelo Estado, que podem acarretar na inviabilização da atividade econômica. A sonegação, deste modo, é a verdadeira inimiga do próprio contribuinte e da sociedade, como um todo.

O Superior Tribunal de Justiça, antes contrário ao protesto de CDA, acompanhou a inovação provocada pela Lei nº 12.767/12 e mudou seu posicionamento, reconhecendo a legalidade da medida para fins de cobrança do crédito. Atualmente, e de maneira acertada, este Tribunal entende que não é dado ao Poder Judiciário, sob pena de violação da separação de Poderes, substituir-se à Administração para eleger, sob o enfoque da necessidade, as políticas públicas para recuperação, no âmbito extrajudicial, da dívida ativa da Fazenda Pública. Além disso, o STJ aderiu ao entendimento de que o devedor participa da constituição do crédito em fase administrativa ou confessa a própria dívida, não podendo alegar surpresa ou abuso de poder na extração da CDA.

Ademais, o protesto da Certidão de Dívida Ativa é um instrumento útil para a Fazenda Pública cobrar e arrecadar os débitos de menor valor, não alcançados pela execução fiscal. É um meio de atenuar a crise da ineficiência na cobrança do crédito público, afigurando-se interessante para o Estado protestar dívidas menores, cujos valores não abarcam sequer o custo de atuação da procuradoria pública. Há, neste caso, o franco prestígio ao princípio da eficiência e à justiça fiscal, pois os valores mais baixos encontram forma alternativa de cobrança, de modo que esta abranja a totalidade das dívidas, sejam grandes ou diminutas.

Certos de que não foi possível, ou sequer almejado, esgotar o tema, reconhecemos a ampla possibilidade de elaboração de novos trabalhos sobre o assunto, os quais, certamente, enriquecerão a produção científica nessa matéria e proporcionarão a toda a classe jurídica abordagens distintas sobre as questões aqui apresentadas.



## REFERÊNCIAS

\_\_\_\_\_, **Brasil Escala Ranking Mundial das Maiores Cargas Tributárias**. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/brasil-escala-ranking-mundial-das-maiores-cargas-tributarias/>> acessado em: 15 de Agosto de 2022.

\_\_\_\_\_, **Renda Mínima Universal no Brasil: utopia proporcional à efetividade das leis do país**. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/renda-minima-universal-no-brasil-utopia-proporcional-a-efetividade-das-leis-do-pais/>> acessado em: 15 de Agosto de 2022.

\_\_\_\_\_, **Saiu na Mídia – Jornal da Manhã Jovem Pan 2ª edição – IRBES**. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/saiu-na-midia-jornal-da-manha-jovem-pan-2a-edicao-irbes/>> acessado em: 15 de Agosto de 2022

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

AMADEI, Vicente de Abreu. **Princípios de Protesto de Títulos**. In: **Introdução ao Direito Notarial e Registral**. Porto Alegre: Fabris, 2004.

ANTONIO, Alex Ceolin; BEDE, Judith Aparecida de Souza. **A Prática de Protesto de Títulos**. In: *Revista de Ciências Humanas e Sociais Pitágoras*, v. 1, p. 7-18, 2011.

ASCARELLI, Tullio. **Teoria Geral dos Títulos de Crédito**. Campinas: Mizuno, 2003.

BARROS, Sérgio Resende de. **Direitos humanos: paradoxo da civilização**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Atena, [19--?]

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000a.

BOBBIO, Norberto; MORRA, Nello (Coord.). **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. Tradução e notas de Márcio Pugliesi, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 7. ed. São Paulo; Malheiros, 2004.

BORGES, Joao Eunápio. **Títulos de Crédito**, 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983

BRASIL. **Código Civil**. Brasília, 2012

BRASIL. **Código de Processo Civil**. Brasília, 2015

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. 1988.

BRASIL. **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; e dá outras providências.

BRASIL. **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.

BRASIL. **Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997**. Define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Portaria PGFN nº 429 de 04 de junho de 2014**. Dispõe sobre o protesto da Certidão de Dívida Ativa. Disponível em : <<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/servicos/orientacoes-contribuintes/protesto-de-certidao-da-divida-ativa-da-uniao/PORTARIA%20429-2014.pdf/view>>

BRASIL. **Recurso Especial nº 1.807.180 – PR (2019 – 0093736-8)**. Brasília: STJ, 2021.

BULGARELLI, Waldirio. **Títulos de crédito**, 17. ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2001.

CARNELUTTI, Francesco Cavalcanti. **Instituciones del proceso civil. vol. II**, Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa-América, 1960.

CARVALHO, Daniel Melo Nunes de. **Protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa: uma abordagem à luz da Lei nº 9.492/97, das questões atinentes ao sigilo fiscal e do princípio da proporcionalidade**. In: Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT, Belo Horizonte, ano 8, nº 44, mar./abr. 2010.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário, 16. ed.** São Paulo: Saraiva, 2004.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Notários e Registradores comentada. 4. Ed.** São Paulo: Saraiva, 2002.

- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado. 2. ed.** São Paulo: Saraiva, 2003.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil. vol. IV, 1. ed.** São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível.** São Paulo: Saraiva, 1972.
- FILHO, Aurélio Pitanga Seixas. **Princípios de Direito Administrativo Tributário.** Revista EMERJ, v. 10, nº 37, 2007. Disponível em: <[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista37/Revista37\\_221.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista37/Revista37_221.pdf)>
- GRILO, Renato Cesar Guedes. **Manual do procurador da fazenda nacional. 1. ed.** Salvador: JusPodivm, 2014
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito: introdução à problemática científica do direito. Tradução de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. 2. ed.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo.** São Paulo: Martin Claret, 2002.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de la constitución.** Barcelona: Editorial Ariel, 1976. (Colección Demos).
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário. 27. ed.** São Paulo: Malheiros, 2006.
- MARTINS, Fran. **Títulos de Crédito, 7. ed.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro. 25. ed.** São Paulo: Malheiros, 2000.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo. 31. ed.** São Paulo: Malheiros, 2014.
- MONTEIRO, Samuel. **Dos Crimes Fazendários.** São Paulo: Hemus, 1998
- MORAES, Alexandre de. **Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais.** São Paulo: Atlas, 2000.
- NABAIS, José Cassalta. **O dever fundamental de pagar impostos.** Coimbra: Almedita, 1998.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro. 4. ed.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo. 3. ed.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

RAMOS, André Luiz Santa Cruz. **Direito Empresarial Esquematizado, 1. ed.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social: princípios de direito político.** Tradução de J. Cretella Júnior e Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário. 5. Ed.** São Paulo: Saraiva, 2013

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais. 6. ed.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SILVA, Enio Moraes da. **O Estado Democrático de Direito.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, 2005. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril\\_v42\\_n167\\_p213.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/42/167/ril_v42_n167_p213.pdf)>

SILVA, Guilherme Pedrozo da. **Direito Tributário: teoria e prática.** 4ª edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

SILVA, José Afonso da. **O estado democrático de direito.** Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 30, dez. 1988.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário. 18. ed.,** Rio de Janeiro: Renovar, 2011.